

ANALISIS CSIS

Visi Baru, Pemilu dan Pembentukan Masyarakat Baru

PENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

- Visi Baru untuk Indonesia
- Paradigma Baru ABRI
- Partai Politik dan Kemampuan Kompetisi Menggalang Dukungan
- Peluang Partai Politik dalam Pemilu 1999: Tinjauan Menurut Konsep Manajemen Bisnis
- Peran KPU, Pengawasan Pemilu, Pemerintah dan Birokrasi dalam Menjamin Pemilu yang Bebas, Jujur dan Adil
- Peran Militer dalam Menjamin Pemilu yang Jujur dan Adil
- Aparatur Negara pada Era Reformasi
- Hak Asasi Manusia dan Politik Luar Negeri Indonesia



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya, sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXVIII/1999, NO. 2

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	98
Artikel	
• Visi Baru untuk Indonesia	
<i>Natalia Soebagjo dan Julius A. Mulyadi, Rangkuman</i>	99
<i>Sindhunata, Civil Society dan Visi Sumpah Pemuda</i>	100
<i>Rizal Mallarangeng, Menuju Pelembagaan Reformasi</i>	106
<i>J. Kristiadi, Mengembalikan Kedaulatan di Tangan Rakyat</i>	109
<i>Ulil Abshar-Abdalla, Menuju Politik yang Kongkret, Meninggalkan Politik yang Simbolis</i>	111
<i>Smita Notosusanto, Negara dan Visi Sosial Baru dari Sudut Kepentingan Perempuan</i>	117
<i>Hetifah Sjaifudian, Ekonomi Kerakyatan: Visi Perekonomian Indonesia di Masa Depan</i>	120
• Paradigma Baru ABRI	
<i>Jenderal TNI Wiranto</i>	125
• Partai Politik dan Kemampuan Kompetisi Menggalang Dukungan	
<i>J. Kristiadi</i>	132
• Peluang Partai Politik dalam Pemilu 1999: Tinjauan Menurut Konsep Manajemen Bisnis	
<i>Djoko Susanto</i>	140
• Peran KPU, Pengawasan Pemilu, Pemerintah dan Birokrasi dalam Menjamin Pemilu yang Bebas, Jujur dan Adil	
<i>Ramlan Surbakti</i>	149
• Peran Militer dalam Menjamin Pemilu yang Jujur dan Adil	
<i>Saiyud Kerphol</i>	159
• Aparatur Negara pada Era Reformasi	
<i>Prijono Tjiptoherijanto</i>	166
• Hak Asasi Manusia dan Politik Luar Negeri Indonesia	
<i>Ganewati Wuryandari</i>	183

Pengantar Redaksi

PEMILIHAN Umum pertama pada era reformasi yang dilaksanakan pada 7 Juni 1999 diharapkan dapat menjadi dasar bagi tumbuhnya suatu masyarakat baru yang lebih demokratis dan terbuka. Akan tetapi tumbuhnya suatu masyarakat baru perlu disertai dengan perumusan visi baru tentang masa depan, yang memberikan gambaran ideal tentang bentuk masyarakat yang diharapkan. Dengan visi tersebut maka langkah-langkah strategis yang diperlukan untuk mencapai masyarakat baru yang diharapkan dapat dirumuskan.

Pemilu yang jujur dan adil merupakan salah satu langkah strategis di dalam visi ke depan tersebut. Oleh sebab itu segala upaya layak dikerahkan untuk pencapaian Pemilu yang Jurdil. Edisi No. 2 *Analisis CSIS* pada tahun ini mengangkat dua masalah penting, yaitu Visi Baru dan Pemilu. Telaah mengenai visi baru diambil dari Sarasehan CSIS yang diselenggarakan pada tanggal 25 Agustus 1998, dirangkum oleh *Natalia Soebagjo* dan *Julius A. Mulyadi*. Dalam visi baru tersebut hal-hal strategis yang dibahas meliputi: "Civil Society dan Visi Sumpah Pemuda" oleh *Sindhunata*; Telaah "Menuju Politik yang Konkret" oleh *Ulil Abshar-Abdalla*; "Mengembalikan Kedaulatan di Tangan Rakyat" oleh *J. Kristiadi*; "Menuju Pelembagaan Reformasi" oleh *Rizal Mallarangeng*. Isu penting lain yang dikemukakan adalah tentang Visi Sosial dari "Sudut Kepentingan Perempuan", yang ditulis oleh *Smita Notosusanto*. Visi mengenai "Ekonomi Kerakyatan" sebagai aspek yang perlu memperoleh perhatian di masa mendatang ditulis oleh *Hetifah Sjaifudian*. Termasuk dalam bahasan visi baru tersebut adalah soal peran ABRI di dalam era reformasi maupun perannya di masa-masa yang akan datang. Hal ini dikemukakan oleh Jenderal TNI *Wiranto* dalam tulisannya "Paradigma Baru ABRI".

Bahasan mengenai pemilu terutama akan menyoroti berbagai hal antara lain yang berkaitan dengan usaha persiapan masing-masing partai guna memenangkan pemilu, masalah pengawasan, pemilu serta sebuah studi kasus di Thailand tentang Peran Militer dalam Pemilu. Dalam hal ini *J. Kristiadi* akan membahas tentang "Partai Politik dan Kemampuan Kompetisi Menggalang Dukungan", disusul dengan tulisan *Djoko Susanto* yang berjudul "Peluang Partai Politik dalam Pemilu 1999: Tinjauan Menurut Manajemen Bisnis". Masalah pengawasan pemilu masing-masing dibahas oleh *Ramlan Surbakti* dalam "Peran KPU, Pengawasan Pemilu, Pemerintah dan Birokrasi dalam Menjamin Pemilu yang Bebas, Jujur dan Adil" serta tulisan Jenderal *Saiyud Kerphol* yang berjudul "Peran Militer dalam Menjamin Pemilu yang Jujur dan Adil". Dua tulisan terakhir adalah tentang "Aparatur Negara pada Era Reformasi" oleh *Prijono Tjiptoherijanto* yang membahas perlunya usaha-usaha peningkatan kualitas aparat negara di era globalisasi dan reformasi; serta tulisan *Ganewati Wuryandari* berjudul "Hak Asasi Manusia dan Politik Luar Negeri Indonesia". Tulisan terakhir ini mengangkat isu penting yang perlu memperoleh perhatian secara serius di saat Indonesia telah terintegrasi dengan masyarakat dunia yang semakin mengglobal.

Visi Baru untuk Indonesia*

Rangkuman

Natalia Soebagjo dan Julius A. Mulyadi

PADA masa pasca-Soeharto, mampukah kita melahirkan suatu visi baru yang komprehensif dan dirumuskan berdasarkan suatu analisis tajam terhadap kemampuan dan kekuatan nyata kita?

Sindhunata mengingatkan kita kembali pada tahun 1928, pada cita-cita Sumpah Pemuda untuk menciptakan "masyarakat manusiawi, yang kendati kemajemukannya, percaya pada solidaritas dan kesatuan" yang dapat kita gunakan sebagai titik tolak bagi visi pembangunan *civil society*. Menurut **Smita Notosusanto**, upaya memperkokoh tumbuhnya *civil society* membutuhkan perombakan struktur politik era pra-reformasi serta penghapusan Dwifungsi ABRI, penghapusan perangkat hukum yang membelenggu aktivitas sosial dan politik masyarakat, pemberdayaan sistem legislatif dan yudikatif yang mandiri dari pemerintah, sistem kepartaian yang efektif dalam menyalurkan aspirasi masyarakat, dan sebagainya.

Penghapusan Dwifungsi ABRI sangatlah kondusif bagi tumbuhnya *civil society* yang mampu menjadi kekuatan alternatif terhadap negara, baik dalam menyelenggarakan kesejahteraan dasar bagi warga maupun dalam mencegah tumbuhnya kekuatan negara yang otoriter. Dalam hal ini, bagaima-

na yang diutarakan oleh **J. Kristiadi**, ABRI harus kembali kepada *khitahnya*, yaitu ABRI kembali sebagai alat negara yang berpihak kepada rakyat, bukan alat pemerintah.

Bila secara politis diharapkan terjadinya "re-demokratisasi", secara ekonomis juga diperlukan re-demokratisasi dengan mempertimbangkan kehendak rakyat, keunggulan masyarakat, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. **Hetifah Sjaifudian** mengungkapkan bahwa visi ekonomi Indonesia ke depan akan dimulai dengan kondisi objektif yang memprihatinkan akibat krisis berkepanjangan. Namun demikian, sesungguhnya Indonesia masih memiliki potensi yang sangat besar untuk dapat bangkit dan mandiri, yakni dengan mengelola aset-aset produktif secara optimal dan adil. Dalam hal ini, Indonesia perlu meyakinkan dunia internasional bahwa Indonesia akan sungguh-sungguh melakukan perbaikan perbankan yang konsisten dan transparan, menghapuskan KKN, memfasilitasi inisiatif rakyat untuk melakukan kegiatan berusaha dan mencari penghasilan, memperkuat sektor usaha kecil, dan sebagainya, yang semua ini harus didukung dengan kebijakan publik yang nyata memperhatikan kepentingan rakyat banyak terutama dalam penyediaan jasa pelayanan publik.

Maka dapat disimpulkan bahwa pada masa pasca-Soeharto, saat masyarakat masih *in flux* dan sedang melalui masa *soul-searching*, terlalu dini untuk melahirkan suatu visi baru yang komprehensif dan layak implemen-

* Beberapa makalah yang disampaikan dalam "Sarasehan Nasional Visi Baru", diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 25 Agustus 1998.

tasi. Dari sudut pandang Ulil Abshar-Abdalla, jelas bahwa tanggung jawab kita bersama adalah untuk mengkaji kembali hubungan antara masyarakat pluralistis dengan lembaga negara. Kita harus mampu saling berdialog, bernegosiasi untuk menemukan keseimbangan antara peran *civil society* yang masih sangat baru dan oleh karenanya sangat vokal dan terkesan tidak terarah, dengan negara yang didesak untuk melonggarkan kekuasaannya atas kehidupan politik, sosial dan ekonomi yang selama 32 tahun demikian kuat. Mampukah kita melakukan redefinisi ini melalui dialog terbuka antarberbagai kelompok kepentingan, yang di antaranya baru menemukan suara mereka (misalnya kaum perempuan, orang Indonesia keturunan Cina, dan sebagainya), sekaligus membangun kembali perekonomian kita? Mampukah kita menciptakan *civil society* yang inklusif, yang mendengar dan berhasrat memperjuangkan kepentingan kelompok-kelompok masyarakat pluralistis, terpisah dari -- namun dapat mengimbangi -- aparat negara?

Dalam kata-kata Rizal Mallarangeng, bila kita berhasil melahirkan *consolidated democracy* dan bukan *anarchy*, bangsa dan negara kita akan "menjadi salah satu model demokrasi yang menarik buat negara sedang berkembang lainnya". Impian ini tidak dapat begitu saja terwujud namun harus melalui proses belajar yang sangat berat dan penuh pengorbanan. Harapannya kita akan lulus ujian berat ini sehingga pada akhirnya Indonesia sebagai negara persatuan dan pluralitas bukanlah suatu mitos, rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi, negara menggunakan kekuasaannya untuk "mewujudkan dan menyejahterakan masyarakat lahir dan batin".

Civil Society dan Visi Sumpah Pemuda Sindhunata

"Rasanya baru kemarin, padahal sudah lebih setengah abad kita merdeka... Rasanya baru kemarin... Hari ini ingin rasanya aku bertumpu kepada mereka semua, bagaimana rasanya merdeka..."

(Kiai Haji Mustofa Bisri, pada peringatan proklamasi yang pertama kali di era reformasi).

Peringatan hari kemerdekaan RI yang pertama dalam era reformasi, secara umum berlangsung aman, tetapi terkesan tidak bergairah, bahkan seolah-olah kehilangan makna. Memang, kita sedang berada dalam krisis, rakyat di kampung-kampung dan di desa-desa mulai jatuh miskin. Seyogyanya rakyat tidak berpesta-ria. Tetapi ingatlah, di zaman Orde Lama, ketika rakyat juga miskin, pesta Agustusan selalu ramai. Sederhana tetapi meriah. Dulu nampaknya memang masih ada yang patut dibanggakan dan dirayakan. Sekarang tiada lagi terasa kemeriahan itu. Kini nampaknya tak ada lagi yang bisa dibanggakan dan dirayakan. Rakyat seakan tidak mempunyai gairah.

Memang krisis ini membuat kita kehilangan motivasi untuk apa saja yang berkenaan dengan pembangunan bangsa. Sinisme berjangkit di mana-mana. Maklum, krisis yang kita alami demikian dalam dan menyeluruh, sampai kita ragu, upaya apa pun rasanya tak mampu mengatasinya. Masyarakat menjadi makin sinis karena pada mereka yang berwenang tak tampak ada *sense of crisis*. Paling-paling para ekonom yang paling meresahkan dan menggelisahkan keadaan. Tetapi kegelisahan mereka hanya tinggal kegelisahan, jika pemerintah lebih meributkan bagaimana mempertahankan *status quo* dan para politikus terpecah-pe-

cah memikirkan kepentingan ideologis mereka sendiri-sendiri.

Dilihat ke belakang -- artinya, ditinjau kaitannya dengan Orde Baru yang perkasa tiga puluh dua tahun lamanya -- reformasi sebenarnya belum menjadi era, ia hanyalah *moment*. Sebagai *moment*, reformasi sangatlah pendek saatnya. Jika tidak cepat ditempa, dengan mudah ia kembali kepada yang lama di belakangnya.

Kebenaran di atas dengan mudah dilihat dalam sejarah. Dengan pemberontakan Paris, Februari 1848, seakan hendak terjadi revolusi sosial di seluruh Eropa. Namun ditandai dengan penindasan dan pembungkaman pemberontakan di bulan Juni tahun yang sama, semuanya begitu saja berbalik seperti semula. Sedahsyat apa pun revolusi, sedahsyat itu pula reaksi atas revolusi. Karena itu lawan-lawan revolusi mengejek, "Kendati baru empat bulan, revolusi sudah ketinggalan zaman. Busana pesta dan gincunya luntur. Wajah aslinya muncul... Lihat, orang Perancis tidak hanya mengerti revolusi, tetapi juga mengerti bagaimana membuat reaksi atas revolusi".

Mencari Visi

Reformasi pun akan luntur gincunya, dan pudar busana pestanya, jika kita tidak pandai-pandai memanfaatkan *moment*. Pada saat ini, kita harus pandai bicara tidak hanya secara analitis dan akademis, tetapi juga secara profetis, seperti misalnya deklarasi para ekonom 6 Agustus 1998: "Sekarang ini kita berkejaran dengan waktu. Waktu sudah tidak berpihak pada kita. Jika tak bergerak cepat, bisa terjadi disintegrasi ekonomi, bahkan revolusi sosial yang menuntun pada kehancuran total".

Moment yang kita punyai kini memang penuh dengan muatan, mulai dengan muatan ekonomis, sosial, politis maupun profetis. Yang terakhir ini tak pernah kita lihat. Padahal, pada yang terakhir inilah terletak visi. Untuk sampai kepada visi itu, tidaklah cukup jika kita hanya mempunyai pisau analisis, ekonomis maupun politis. Untuk sampai ke visi itu, kita perlu mempunyai hati dan budi yang jernih.

Visi itu bukan utopia. Visi itu adalah *Non-possible, das Un-moegliche, the impossibility* (Jacques Derida). *L'impossible* itu bukan ketidakmungkinan (tanpa tanda pemisah), tetapi ketidakmungkinan (dengan tanda pemisah). Dalam hal ini, visi adalah figurasi dari realitas. Visi itu mempunyai kemendesakan, kedekatan dan kedayaan dari suatu realitas. Karena itu kendati kelihatannya tidak mungkin, visi itu adalah mungkin.

Visi bisa memerdekakan kemandegan, menghadapkan kita pada sesuatu yang baru bagaikan keajaiban. Visi harus mengenai sesuatu yang menggairahkan. Dalam arti ini, visi adalah suatu harapan emosional. Visi harus bisa menerobos keterbatasan kita. Dalam arti ini, visi adalah suatu harapan yang transendental.

Karena sifatnya yang transendental, visi bisa menerawang apa yang ada di balik realitas yang sedang kita alami. Maka dalam bahasa visioner, krisis yang mendera kita bukan hanya petaka ekonomis dan politis, melainkan suatu "kegelapan". Dalam "kegelapan" itu lawan kita bukan kaum reaksioner yang anti-reformasi, tetapi "kekuatan misterius" -- semacam "kekuatan gelap" yang *menggandoli* kita untuk melangkah menuju ke kesempurnaan.

Kendati sudah ada kehendak ekonomis dan politis, wajar jika kita tidak dapat segera keluar dari krisis, karena kita sedang berhadapan dengan "kekuatan gelap" yang justru menjadi makin kuat. Kita jengkel, karena banyak kaum reformis yang sikap dan ideologinya adalah Orba. Dari segi profetis-visioner, kita akan bilang, tentu saja mereka demikian, karena dalam diri mereka bekerja "kekuatan musuh manusia", yang ingin menahan kita berada dalam kegelapan.

Kegelapan itu mendera kita dengan penderitaan. Sebenarnya, kini kita tidak hanya sedang berada dalam krisis, tetapi sedang berada dalam penderitaan. Setiap penderitaan mengandung pada dirinya pembebasan. Demikian pula penderitaan kita sekarang mengandung "kekuatan mesianistis" (Walter Benjamin), yang akan membebaskan kita. Visi harus bisa menemukan "kekuatan mesianistis" itu.

Manakah "kekuatan mesianistis" dalam sejarah bangsa kita?

Kekuatan Mesianistis

Di zaman Orde Lama, kita mempunyai kata "revolusi". Di mana-mana kita mendedungkan "revolusi". Akhirnya, akhir dari semuanya itu adalah kediktatoran demokrasi terpimpin. Secara historis, revolusi gagal menjalankan fungsi mesianistisnya.

Di zaman Orde Baru, kita mempunyai kata "pembangunan". "Pembangunan" menjadi mistifikasi semua proyek bangsa. Apa saja ditempli "pembangunan". Akhirnya, akhir dari semua itu adalah absolutisme rezim militer Orde Baru, yang menjungkalkan kita ke dalam krisis, tidak hanya ekonomi, tetapi politis, bahkan kemanusiaan, yang

ditandai dengan tiadanya kepercayaan satu sama lain. Secara historis, "pembangunan" gagal menjalankan fungsi mesianistisnya.

Ke depan, kedua mistifikasi keprihatinan itu sudah kehilangan keabsahannya untuk mengklaim, bahwa mereka bisa mewujudkan pembentukan bangsa. Sementara, kita melihat, untuk menyertai pengertian "pembangunan", kita sering menggunakan idiom-idiom mistifikasi lain, seperti "pertumbuhan", "keamanan dan stabilitas", "bahaya SARA", "kebanggaan nasionalis" dan sebagainya. Kita ragu, apakah semua mistifikasi itu masih mempunyai potensi untuk mempersatukan dan mengikat kita sebagai bangsa. Kita bahkan enggan untuk meneita-citakan, bahwa masyarakat dapat dibangun atas slogan-slogan itu. Kita mesti mencari sesuatu "kekuatan mesianistis" yang sama sekali baru.

Kekuatan mesianistis itu tidak hanya harus mengacu ke masa depan. Ia juga harus dapat "meledakkan" masa kini menuju pembebasan di masa depan. Karena peledakan itu, masa depan bukan semata kelanjutan melainkan suatu kualifikasi baru dari apa yang ada sekarang. Tetapi kekuatan macam itu akan *a-historis*, jika ia tidak mempunyai rangkaian kesatuan dengan potensi pembebasan yang tersimpan dalam rangkaian kesatuan sejarah. Karena ia mampu mematahkan sejarah dari rangkaian kesatuannya dan dengan demikian memberinya kualitas baru. Kekuatan itu juga mengatasi sejarah. Kekuatan itu bagaikan suatu *das un-bedingte Gute*, semacam anugerah dari luar sejarah yang menjadi sejarah.

Manakah kekuatan mesianistis yang memenuhi persyaratan itu? Nampaknya, bukan "pembangunan" yang minta ditopang oleh

keamanan dengan senjata. Bukan pula "kemerdekaan", yang diraih dengan kekerasan. Kekuatan mesianistis itu nampaknya harus dicari jauh sebelum periode pembangunan dan periode kemerdekaan, mungkin dalam Sumpah Pemuda 1928.

Anugerah Sumpah Pemuda

Sumpah Pemuda ada, sebelum negara dan pemerintah ada. Sumpah pemuda menciptakan persatuan sebelum pemerintah mengusahakan persatuan. Sumpah pemuda itu seakan anugerah dari luar sejarah, yang menjadikan sejarah kita. Dalam orasi kebudayaan Rendra di Pagelaran Keraton Yogyakarta 20 Agustus 1998 terbaca dengan amat bagus bahwa Sumpah Pemuda adalah anugerah yang rasanya mempunyai semacam "kekuatan mesianistis".

"Kebangsaan Indonesia adalah ciptaan rakyat Indonesia, bukan ciptaan pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia tinggal mewarisi saja dari rakyat. Tahun 1928, 17 tahun sebelum kemerdekaan, beberapa pemuda yang kita tidak ingat lagi namanya atau anonim, yang kita ingat salah satunya adalah W.R. Supratman dengan biolanya, menyanyikan lagu *Indonesia Raya*".

Pada waktu itu pemuda menyatakan *prasetya*, bahwa kami adalah satu bangsa yaitu bangsa Indonesia, satu tanah air yaitu tanah air Indonesia, satu bahasa yaitu bahasa Indonesia. Kontan semua partai politik di Indonesia mengidentifikasi dengan nama Indonesia. Aneh, ketika tiba-tiba Modjoindo, Marah Roesli mengarang dalam bahasa Indonesia. Armijn Pane dan Sanusi Pane berkata *horas bah*, lalu mengarang dalam bahasa Indonesia. J.E. Ta-

tengkeng orang Sangir, menulis dalam bahasa Indonesia. M.R. Dayoh menulis dalam bahasa Indonesia. Ki Panji Tisna mengarang novel dalam bahasa Indonesia. Gesang membuat lagu *Bengawan Solo* dalam bahasa Indonesia. Tiba-tiba saja itu diterima sebagai bahasa nasional Indonesia. Padahal pemerintah belum ada.

Tidak ada satu penguasa pun yang bisa mempersatukan. Sultan Agung yang namanya Agung, mempersatukan Jawa saja tidak bisa. Masuk Betawi tidak bisa, hanya sampai Matraman, Batavia. Sampai Belanda masuk tidak satu penguasa pun yang bisa mempersatukan "Indonesia". Belanda pun tidak bisa...

...Tetapi bangsa Indonesia sendiri, bahkan yang anonim bisa mengatakan satu bangsa, satu tanah air dan satu bahasa dan partai-partai pun mengidentifikasi Indonesia, lahir sastra Indonesia.

Tidak semua bangsa bisa mendapat rahmat seperti kita...

"...Itu dari rakyat. Pemerintah jangan *gede rasa* dan mengira tanpa pemerintah tidak ada persatuan dan kesatuan. Justru pemerintah yang mengacaukan rasa berbangsa..."

Civil Society

Cita-cita Sumpah Pemuda bukanlah masyarakat politis (seperti Orde Lama) atau masyarakat ekonomis (seperti Orde Baru), melainkan masyarakat manusiawi, yang kendati kemajemukannya, percaya pada solidaritas dan kesatuan.

Sumpah Pemuda lahir bukan karena revolusi, kekerasan, atau perebutan kekuasaan

dengan darah, tetapi karena kesadaran manusia. Pencetusnya adalah kaum muda yang terhimpun dalam Perhimpunan Pelajar-pelajar Indonesia (PPI). Kongres kaum muda inilah yang melahirkan Sumpah Pemuda, yang bersamaan dengannya juga Lagu Indonesia Raya dan Bendera Merah Putih.

Visi untuk menciptakan Indonesia Baru kiranya perlu kembali pada cita-cita Sumpah Pemuda ini. Visi macam ini akan mempunyai daya magis, karena Sumpah Pemuda sendiri adalah bagaikan anugerah yang memiliki "kekuatan mesianistik". Untuk itu kita perlu memahami visi apa yang terkandung dalam cita-cita Sumpah Pemuda.

Konteks kelahiran Sumpah Pemuda adalah pluralisme sosial dan budaya. Pelbagai *jong* berembug pada Kongres 15 Agustus 1926, dan pada 31 Agustus mereka menjadi *Jong Indonesia*. Kesatuan dalam pluralisme sosial-budaya itulah cita-cita pokok Sumpah Pemuda.

Sumpah Pemuda tak menggariskan apa-apa. Ia hanya menggariskan satu-satunya cita-cita: kesatuan dalam pluralisme. Cita-cita ini adalah cita-cita *civil society*. Maka Sumpah Pemuda adalah seruan moral, dalam rumusan awal dan sederhana, bahwa satu-satunya masyarakat yang kita cita-citakan dan ingin kita bangun sesungguhnya adalah *civil society*.

Sumpah Pemuda bukan doktrin atau ajaran, tetapi harapan yang senantiasa bisa menggugah motivasi untuk membentuk suatu *civil society*. Jika kita kembali pada semangat dan cita-cita Sumpah Pemuda, kita bertugas menjabarkan lebih lanjut visi dan potensi *civil society* bagi pembentukan masyarakat kita.

1. Tujuan *civil society* bukanlah "kesatuan sosial dalam kebersamaan" tetapi "kesatuan sosial dalam kebebasan". Maka bukan kebebasan kolektif, melainkan pengakuan pribadi atas kebebasan satu sama lain yang akan menjadikan masyarakat. *Civil society* mengandaikan *die Wirklichkeit des Freiseins* (ada nyata-nya kebebasan) sebagai kenyataan awali sebelum manusia dapat mengadakan atau meniadakannya. Karena itu kebebasan itu ada sebagai *das un-bedingte Gute*, hal kebaikan yang begitu saja ada dan diterima pada kita.
2. *Civil society* melebihi masyarakat ekonomi, yang mekanismenya ditentukan oleh perbedaan dan persaingan individu serta penambahan kekuatan dan kekuasaan individu, sehingga bisa mengakibatkan lumernya sosialitas masyarakat dalam "individu yang menang dan berkuasa". Ia juga melebihi masyarakat politis, yang mekanismenya ditentukan oleh penyeragaman dan pemaksaan bahkan dengan kekerasan, sehingga bisa menganulir individu di dalam kebersamaan. *Civil society* bertujuan agar warga negara dapat menemukan kebebasan pribadi sebagai identitasnya dalam perbedaan dengan lainnya, tanpa persaingan yang mematikan sosialitas dan penyeragaman yang mematikan individu.
3. *Civil society* adalah jaringan kelompok-kelompok masyarakat yang mandiri dan terbebas dari negara, tetapi mempunyai pengaruh pada politik. *Civil society* hanya akan ada jika masyarakat dapat menstrukturisasikan diri lewat kelompok-kelompoknya dan dapat menentukan sendiri tindakannya, terlepas dari negara.

Lebih lanjut, kelompok-kelompok itu dapat ikut menentukan proses politik negara. Kekuasaan negara harus terbuka untuk mendengar masyarakat, sementara masyarakat memang tidak sendiri menentukan kekuasaannya.

4. *Civil society* mengandaikan adanya pluralisme. Dalam *civil society* diartikulasikan gambaran manusia, yang dengan bebas dan atas dasar keputusannya sendiri menyatakan dirinya dan mengkomunikasikan dirinya, lalu membentuk dan membangun pelbagai kelompok. Itu semuanya demi realisasi kebahagiaan mereka. Hubungan *civil society* dan negara bersifat paradoks. Maksudnya, menjadi warga negara adalah salah satu dari sekian banyak peran yang dipunyai warga masyarakat, tetapi negara di sini bukanlah salah satu perkumpulan seperti perkumpulan lainnya, karena itu ia mempunyai fungsi yang lebih daripada fungsi kekelompokan lainnya. Negara melayani masyarakat madani. Negara ikut dalam pelaksanaan kongkret kehidupan, ia adalah bagian tetapi juga penopang dari seluruh jaringan kekelompokan.

Sumpah Pemuda mempunyai historisitas yang mendukung cita-cita *civil society* di atas, yakni adanya kelompok-kelompok bebas, yang ingin menjadi satu, tanpa kehilangan kebebasan dan ciri khas kelompoknya. Sumpah kesatuan dalam bangsa, tanah air dan bahasa bisa mereka bayangkan akan terjadi, kendati pluralisme dan perbedaan yang mereka miliki. Negara sendiri belum mereka sebut. Andaikan suatu konsep negara dipikirkan, negara itu mestinya adalah negara yang melayani dan me-

nopang cita-cita mereka, di mana tersembunyi cita-cita *civil society*. Negara demikian jelas bukan negara absolut atau otoriter tetapi negara demokratis. (Sejak kemerdekaan, lewat Orla dan Orba, betapa kita telah menyimpang dari cita-cita Sumpah Pemuda itu).

Pencegahan Disintegrasi Bangsa

Civil society mempunyai beberapa fungsi (Ursula Nothelle-Wilfeur: *Zivil gesellschaft*, dalam: *Stimmen der Zeit*, 5 (1998: 334). *Pertama-tama* adalah fungsi sensitif: asosiasi-asosiasi kecil yang ada akan dekat dengan kehidupan masyarakat, karena itu bisa mengenal dan menangkap problem dan pengalaman masyarakat, lebih-lebih di sekitar ketidakadilan. *Kedua*, fungsi demonstratif: kelompok-kelompok dapat mengartikulasikan *problem mereka dan menyajikannya kepada publik*. *Ketiga*, fungsi *problem solving*: dengan mempublikasikannya, penyelesaian problem tersebut, paling tidak dalam lingkup asosiasi-asosiasi kecil, dapat lebih mudah ditemukan. *Keempat*, fungsi kontrol: penyelesaian problem itu perlu dikontrol, dan negara yang dipercaya membantu menyelesaikan problem juga kena kontrol, sejauh mana negara sudah menjalankannya.

Civil society dengan fungsi-fungsinya seperti di atas kiranya sesuai jika diterapkan pada kondisi masyarakat Indonesia, yang sangat plural keadaan sosial-budayanya dan sangat terpencar-pencar letak geografisnya. Sebelum diskusi, mana yang tepat, negara kesatuan atau negara federal, kita kiranya perlu mengentengahkan dulu pembangunan *civil society*.

Perpecahan dan disintegrasi yang kini mulai mengancam kiranya bisa ditanggulangi, jika kita sepakat dan konsekuen membangun *civil society*. Sebab masing-masing perhatian dan kepentingan kelompok akan terjamin dalam *civil society* itu, tanpa meniadakan kesatuan dan kebersamaan. Apalagi, seperti telah dikemukakan di depan, cita-cita *civil society* itu adalah cita-cita yang pernah kita kaulkan bersama dalam Sumpah Pemuda.

Menjadikan Sumpah Pemuda sebagai titik tolak dan dasar bagi visi pembangunan *civil society* menuntut kita menanggalkan idiom-idiom lama. Idiom-idiom politik maupun sosial yang sampai kini kita gunakan, tak mempunyai daya magis lagi, karena bukan hanya sudah terlalu ternodai oleh kepentingan lama, tetapi juga karena sudah terbukti mandul sama sekali.

Stabilitas, pertumbuhan, SARA, KKN misalnya adalah idiom-idiom klise yang kehilangan dayanya. Mengucapkan hal itu akan menimbulkan sinisme, karena sudah tidak cocok lagi dengan pengalaman masyarakat yang kreatif mencari penyelesaian di masa depan. Kita mesti menemukan idiom-idiom profetis yang bisa memaknai dan mengartikulasikan cita-cita pembangunan *civil society*.

Catatan terakhir perlu disertakan di sini, yakni tentang ABRI. Secara historis, kita sudah mencita-citakan *civil society*, sebelum negara dan ABRI ada. ABRI memang ikut dalam penjadian negara lewat revolusi kemerdekaan dan pembangunan. Tetapi tanpa ABRI, masyarakat sudah merasa yakin bisa membangun *civil society*. Maka jika harus berperan, ABRI hanyalah penopang yang memungkinkan negara menjamin ter-

jadinya *civil society*. Mekanisme diri ABRI, seperti komando atasan-bawahan, strategi perang dan keamanannya, kekerasan yang terkandung di dalamnya, kiranya bukanlah keutamaan-keutamaan yang cocok untuk pembangunan *civil society*.

Menuju Pelembagaan Reformasi

Rizal Mallarangeng

Saat ini proses reformasi memasuki periode kritis. Kemungkinan yang bisa terjadi di depan pada dasarnya bisa disederhanakan ke dalam dua alternatif, yaitu *consolidated anarchy* dan *consolidated democracy*. Alternatif pertama terjadi jika periode kritis yang terjadi sekarang tidak berhasil kita lewati -- transisi politik mengalami perumitan "ke dalam", involusi, tanpa perkembangan kelembagaan yang lebih baik. Dalam situasi ini aksi-aksi reformasi hanya berlangsung secara *ad hoc*, tanpa pola yang jelas dan tanpa penciptaan dasar kelembagaan baru. Bahkan lebih buruk lagi, aksi-aksi demikian terjadi bersamaan dengan aksi-aksi lainnya yang berlawanan dengan "logika" reformasi itu sendiri. Karena itu dalam situasi *consolidated anarchy*, situasi politik yang tercipta akan ditandai oleh derajat ketidakpastian politik yang tinggi, sinisme, aksi-aksi anarkis dari massa kelas bawah serta kecurigaan etnoreligius yang berlarut-larut. Bukan tidak mungkin, dalam beberapa tahun, kondisi seperti ini akan membawa kita kembali ke periode otoritarian, dengan ciri-ciri yang militeristik dan sultanistik.

Sebaliknya, jika periode kritis ini bisa kita lewati dengan relatif mulus, maka kita akan menuju pada alternatif kedua. Dalam

hal ini proses transisi yang sekarang terjadi akan berujung pada penciptaan sebuah sistem yang lazim disebut sebagai *consolidated democracy*. Dalam sistem ini konflik-konflik mendasar yang kita saksi sekarang memang tidak akan selesai, tetapi setidaknya konflik-konflik tersebut terlembagakan, dan dengan demikian setiap aktor yang terlibat di dalamnya bisa mematuhi "aturan main politik" yang sama yang mereka pandang sebagai aturan yang absah (*legitimate*). Masyarakat pun akan kembali ke kehidupan yang "normal" -- normal dalam pengertian bahwa pertarungan di ruang publik hanya dimainkan oleh para politisi, aktivis dan tokoh-tokoh publik, sementara warga negara umumnya mengisi ruang privat dalam kegiatan keseharian yang tenang.

Tentu saja kita semua berharap bahwa alternatif kedualah yang akan kita lalui. Kita akan menjadi salah satu model demokrasi yang menarik buat negeri sedang berkembang lainnya. Lebih jauh lagi, negeri kita akan menjadi contoh yang baik untuk mencari penyelesaian damai dari konflik besar yang sedang terjadi di ujung abad ini, yaitu konflik etnik dan agama.

Persoalannya kemudian adalah, bagaimana kita mencapai alternatif kedua tersebut? Bisakah kita mencapainya secara damai dan tertib? Bisakah kita mencapainya tanpa mengorbankan langkah-langkah sistematis dan rasional dalam menanggulangi krisis ekonomi yang secara dahsyat melanda kita?

Terus-terang, tidak ada jawaban yang pasti terhadap pertanyaan-pertanyaan itu -- kemampuan ilmu pengetahuan sosial sangat terbatas; lagi pula, seperti kata Max Weber, hanya para demagog yang suka dan

bisa melakukan prediksi bagi masa depan, bukan ilmuwan sosial. Yang bisa penulis lakukan di sini adalah memberi beberapa prasyarat agar alternatif kedua itu bisa dicapai.

Apakah prasyarat-prasyarat itu? Dalam pikiran penulis, ada dua prasyarat yang saling berkaitan, yaitu keinginan dan kemampuan bernegosiasi serta pemilihan agenda dan prioritas politik yang jelas dan realistis. Kenapa kedua hal itu penting? Untuk menjawab hal ini kita harus melihat dulu sebuah hal yang sepengetahuan penulis belum pernah didiskusikan secara serius di berbagai media massa, yaitu sifat transisi politik yang terjadi menjelang -- dan sejak -- runtuhnya rezim Orde Baru. Kalau mau disederhanakan, transisi politik saat ini diwarnai oleh perimbangan kekuatan secara negatif oleh berbagai kelompok, dari kaum reformis maupun dari kaum yang berkuasa sekarang.

Maksudnya adalah, tidak satu pun kelompok, sejak saat menjelang turunnya Soeharto hingga saat ini, yang betul-betul memiliki *sufficient power* untuk menang secara mutlak. Kaum reformis dan kelas menengah memiliki kekuatan moral dan kebenaran argumen. Tetapi mereka terpecah, tanpa organisasi, dan dengan jumlah yang relatif kecil -- jika kaum reformis tidak memiliki kelemahan semacam ini, maka jelas situasi kita akan sangat berbeda dari saat ini. Demikian pula dengan kaum yang selama ini menjadi bagian dari *the ancient regime*: mereka memiliki dukungan organisasi dan uang, tetapi mereka pun terpecah dan, yang terpenting, mereka mengalami proses demoralisasi yang dahsyat.

Karena ketiadaan *sufficient power* untuk menang secara mutlak itulah maka semua pihak, baik kaum reformis maupun dari pa-

ra penjaga *status quo*, hanya menang sebagian (atau kalah sebagian, tergantung dari mana kita memandangnya) -- sebagian tuntutan kaum reformis dipenuhi (Soeharto turun), tetapi sebagian lagi terlupakan; sebagian keinginan pemerintah terpenuhi, tetapi sebagian lagi dikritik habis-habisan.

Karena pertimbangan kekuatan semacam itulah maka transisi politik kita bisa disebut sebagai *reforma pactada*, reformasi yang harus dinegosiasikan, seperti yang terjadi di Spanyol di tahun 1970-an misalnya. Dalam transisi ini, karena masing-masing hanya memiliki "setengah" dari kekuatan yang dibutuhkan untuk memenangkan pertarungan politik, maka masing-masing pihak yang bermain dalam arena politik, baik kaum reformis yang terdiri dari berbagai macam kelompok itu maupun kaum yang memegang kekuasaan, harus sanggup melakukan negosiasi (yaitu tawar-menawar) untuk mencapai tahap reformasi yang lebih lanjut, yaitu tahap pelembagaan.

Karena itulah, sebagaimana yang penulis katakan di atas tadi, keinginan dan kemampuan bernegosiasi saat ini merupakan syarat mutlak untuk mendorong proses transisi politik kita setahap lebih maju.

Kita harus mengerti bahwa *consolidated democracy* adalah sebuah tujuan politik. Dalam *reforma pactada*, tujuan politik ini hanya dapat dicapai melalui negosiasi. Hal ini kelihatannya sederhana, tetapi buat penulis justru pada aspek inilah kita bisa melihat satu hal yang sangat mengkhawatirkan. Kita sudah terlalu lama tidak terlatih untuk berkompromi, mencari titik temu -- bukan perbedaan -- kepentingan. Semua pihak, termasuk kaum reformis sendiri, seringkali menuntut suatu hal yang menyempitkan ruang-ruang untuk melakukan kompromi.

Selain itu, kemungkinan untuk melakukan negosiasi hanya mungkin terbuka jika ada semacam rasa percaya (*trust*) di antara pihak-pihak yang bermain di arena yang sama, yaitu antara kelompok-kelompok kaum reformis dan faksi-faksi dalam pemerintah. Sayangnya, yang justru meluas sekarang adalah *chronic mistrust*, sebuah rasa tidak percaya pada siapa saja, termasuk di antara kaum reformis itu sendiri (misalnya antara Gus Dur-Megawati di satu pihak, dan Amien Rais di pihak lain).

Prasyarat yang berikutnya adalah kemampuan untuk menciptakan prioritas reformasi atau agenda politik yang sederhana dan realistis. Dalam hal ini kaum reformis "di luar sistem" maupun simpatisan ide-ide reformasi "di dalam sistem" harus mampu melihat dengan jelas bahwa prioritas terpenting yang harus dilakukan dalam tahap transisi saat ini adalah penciptaan pemilu yang bersih, jujur, dan adil sehingga lembaga legislatif yang akan menjadi produknya dianggap sebagai lembaga yang *legitimate*. Hanya lembaga inilah yang dapat mengupayakan terjadinya pelembagaan reformasi sebagaimana yang disinggung di atas tadi. Pemilu yang bersih, dengan kata lain, adalah jembatan untuk mencapai tahap reformasi lebih lanjut.

Seperti juga pada aspek negosiasi tadi, soal pemilihan prioritas ini kelihatannya sederhana dan sepele. Tetapi kalau kita membaca koran dan mengikuti berita serta ulasan televisi saat ini, kita justru akan melihat bahwa di semua kalangan *sense of priority* ini belum tampak -- sebelum 21 Mei 1998, prioritas kaum reformis jelas, yaitu tumbangnya Soeharto; sekarang, adakah yang bisa memberi penjelasan sederhana tentang hal apa yang terpenting yang

harus dilakukan? Kita membaca, mendengar dan melihat terlalu banyak hal yang ingin diperjuangkan atau dilakukan secara serempak. Kita banjir agenda reformasi. Hal ini memang bisa dimengerti, tetapi sebagai akibatnya proses reformasi kehilangan fokus yang jelas.

Dengan memilih pemilu yang bersih sebagai prioritas dalam agenda reformasi, kita mungkin terpaksa harus melupakan untuk sementara beberapa hal yang mungkin menarik tetapi tidak mendesak jika dilihat dari perspektif yang lebih luas (misalnya, tuntutan perombakan kabinet). Dalam hal ini kita memang harus memilih -- kita hendaknya tidak melupakan bahwa politik pada dasarnya adalah sebuah seni untuk menentukan pilihan dalam situasi yang terbatas.

Mengembalikan Kedaulatan di Tangan Rakyat

J. Kristiadi

Pendekatan pragmatis yang dilakukan oleh Orde Baru dalam mengelola kekuasaan telah mengakibatkan masyarakat politik kehilangan visi yang menjadi cakrawala acuan dalam membangun masyarakat yang demokratis. Perpolitikan nasional terjebak pada agenda-agenda rutinitas disertai dengan jargon-jargon politik yang palsu dan penuh kebohongan sehingga demokrasi Pancasila justru secara sistemik membuat pilar-pilar demokrasi menjadi lumpuh total. Pemilihan umum yang dilaksanakan dengan penuh kecurangan, dianggap sebagai perwujudan demokrasi. Kekuasaan yang seharusnya menjadi sarana menyelenggarakan pemerintahan untuk mewujudkan ke-

sejahteraan rakyat, telah berubah sekadar menjadi alat penguasa yang ampuh untuk menindas rakyat. Anarki kekuasaan yang merebak secara vertikal dan horisontal selama tiga puluh tahun telah menutup ruang publik yang mengakibatkan iklim politik menjadi *sumpeg*, dan karena itu sangat rawan bagi timbulnya anarki sosial. Oleh karena itu, agar di masa datang tidak mengulang tragedi politik yang berlangsung selama tiga puluh tahun, diperlukan visi politik baru yang pada dasarnya menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Pada garis besarnya visi politik baru yang dimaksudkan adalah sebagai berikut.

Pertama, secara prinsipil konsep kekuasaan harus dipahami sebagai sarana penyelenggaraan kehidupan negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat lahir dan batin. Dalam kaitan ini kekuasaan, selain harus dibagi secara horisontal sehingga menciptakan interaksi saling kontrol di antara lembaga-lembaga politik, secara vertikal harus didistribusikan ke daerah sehingga tidak terjadi ketimpangan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam wawasan yang demikian, tidak ada sesuatu yang mutlak asalkan berorientasi kepada terbentuknya masyarakat yang adil dan makmur, termasuk bentuk negara yang selama Orde Baru tabu diucapkan, yaitu bentuk negara federal. Kalau bentuk negara semacam itu yang diyakini rakyat sebagai cara yang dianggap dapat menjawab tantangan jaman dalam rangka mencapai tujuan nasional, tidak ada salahnya mulai menjadi wacana publik. Atau, alternatif lain, meningkatkan pelaksanaan desentralisasi. Namun konsep desentralisasi tidak hanya terbatas berupa pemberian wewenang administrasi melainkan berupa pemberian we-

wenang (sebagian kekuasaan pusat) kepada daerah. Proporsi kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah perlu diatur sedemikian rupa sehingga distribusi kekuasaan menjadi lebih adil dan proporsional. Sementara itu kewenangan pemerintah pusat dikonsentrasikan kepada urusan-urusan yang berkenaan dengan penyelenggaraan pertahanan dan keamanan, hubungan internasional, pengadilan dan moneter. Dalam negara yang sedemikian besar dengan masyarakat yang sangat majemuk, pemberian otonomi yang seluas-luasnya (atau bentuk negara federal) merupakan salah satu cara yang efektif untuk menjaga integrasi bangsa.

Kedua, posisi ABRI dalam struktur politik yang demokratis mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan kekuatan-kekuatan sosial politik lainnya. Hal itu berarti ABRI mempunyai kewajiban memberikan pertanggungjawaban publik atas peran politik yang dilakukannya. Selain itu, untuk menghindari distorsi-distorsi dari peran politik ABRI, posisi ABRI harus diberikan pada tempat yang sejauh mungkin menghindarkan ABRI dari godaan kekuasaan. Siapa pun tidak akan membantah bahwa ABRI merupakan aset bangsa Indonesia yang harus dijaga wibawa, integritas dan independensinya terhadap kekuasaan. Oleh sebab itu ABRI perlu menjaga jarak dengan kekuasaan agar tidak menjadi partisan politik yang memihak kepada golongan tertentu. Selama tiga puluh tahun terakhir ini posisi ABRI dalam peta politik telah dijungkirbalikkan oleh Soeharto. ABRI yang mempunyai posisi dan prinsip sebagai pembela rakyat, telah direduksi sedemikian rupa oleh Soeharto sehingga perilaku politik ABRI sangat mudah dikesankan sebagai alat pembela kekuasaan Soeharto. Untuk mence-

gah terulangnya kembali kejadian semacam itu ABRI harus kembali kepada *khitahnya*, yaitu ABRI harus kembali sebagai alat negara yang berpihak kepada rakyat, bukan alat pemerintah. Lebih-lebih ABRI bukan alat perorangan untuk mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu posisi ABRI seyogyanya berada pada tempat-tempat di mana pengambilan keputusan-keputusan politik strategis diproses dan diputuskan. Wilayah-wilayah tersebut antara lain di MPR, serta lembaga-lembaga pengkajian ABRI seperti Lemhanas, Wanhankamnas, Sesko-ABRI dan lain-lain. Dengan demikian posisi ABRI dalam politik tidak lagi pada peran langsung tetapi memberikan kontribusi pemikiran-pemikiran strategis sebagai masukan bagi para pengambil keputusan. Melalui penyesuaian posisi ABRI pada tempat strategis, ABRI dapat lebih memusatkan diri pada tugas lain yang tidak kalah pentingnya yaitu tugas pertahanan dan keamanan negara. Wilayah negara Indonesia yang sangat luas, serta kompleksnya permasalahan keamanan domestik memerlukan ABRI yang profesional, sigap dan tangguh dalam menghadapi persoalan tersebut.

Ketiga, birokrasi pemerintahan harus netral dari pengaruh politik. Prinsip netralitas birokrasi terhadap partai politik dimaksudkan agar birokrasi dapat menjadi pelayan masyarakat tanpa membedakan golongan mana yang harus dilayani. Mengenai hak politik pegawai negeri tetap dijamin dalam bentuk mereka tetap diperbolehkan memilih dalam pemilihan umum, tetapi tidak boleh menjadi pengurus salah satu partai politik. Pengalaman telah membuktikan bahwa keterlibatan birokrasi dalam politik telah mengakibatkan birokrasi menjadi ajang pertarungan pengaruh kekuatan sosial politik

(pada masa Orde Lama), atau menjadi alat penguasa untuk melakukan intervensi politik yang memandulkan organisasi sosial politik (pada masa Orde Baru). Pengaruh birokrasi yang sedemikian besar telah menciptakan lembaga-lembaga yang seharusnya melakukan kontrol terhadap kebijakan publik (DPR, partai politik, dan lain-lain) tidak lebih dari kepanjangan birokrasi.

Keempat, kontrol sosial terhadap kekuasaan perlu disertai dengan eksistensi *lembaga oposisi* yang dapat melakukan koreksi terhadap kebijakan-kebijakan publik dan penyalahgunaan kekuasaan, tanpa takut balas dendam. Selain itu partai (kelompok) oposisi diharapkan dapat memberikan pemikiran dan gagasan alternatif mengenai hal-hal yang berkenaan dengan kebijakan publik. Oleh karena itu mulai sekarang masyarakat perlu dibiasakan berbeda pendapat secara terbuka dan membiasakan mengalami konflik tanpa harus *rusak-rusakan*. Perbedaan pendapat dan konflik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan proses demokratisasi. Sementara itu idiom-idiom lama seperti harmoni, keselarasan, terpadu, persatuan dan kesatuan, harus ditafsirkan sebagai hasil dari suatu dinamika konflik masyarakat yang telah dewasa dalam menerima kemenangan dan kekalahan.

Menuju Politik yang Kongkret, Meninggalkan Politik yang Simbolis

Ulil Abshar-Abdalla

Ada watak yang begitu menonjol pada politik di zaman rezim Soeharto. Politik pada zaman itu adalah sesuatu yang tidak riil, tetapi simbolik. Tidak nyata, tetapi semu.

Politik kita tidak kongkret karena justru tidak hendak menyelesaikan pelbagai problem yang dihadapi oleh masyarakat. Sebaliknya, politik lebih menyerupai "akal-akalan" untuk menyembunyikan problem itu. Politik di dalam rezim Soeharto lebih banyak "menyembunyikan" ketimbang "menyingkap", lebih banyak membuat rakyat "lupa" ketimbang "ingat". Segala hal hendak dipaksakan untuk "selaras" dan mengikuti suatu harmoni. Perbedaan dianggap sebagai suatu anomali yang mengancam keselarasan. *Social progress* yang kemudian diterjemahkan dalam istilah "pembangunan" adalah sesuatu yang dianggap semata-mata dihasilkan oleh unsur-unsur yang konvergen, seolah-olah unsur-unsur yang berbeda tidak bisa menyumbangkan sesuatu buat kemajuan dan pembangunan. Yang divergen dan berbeda, oleh karena itu, harus "diculik" atau dibuang jauh-jauh.

Ancaman Kemajemukan dan Ideologi Harmoni

Nafsu untuk harmoni, di zaman Orde Baru itu, begitu besarnya, sehingga menyebabkan komunikasi politik dalam pelbagai tingkatannya mengalami distorsi dan menjadi tidak rasional. Oposisi, sebagai syarat vital untuk membina iklim berpolitik yang sehat dan wajar, tidak bisa tumbuh sebagaimana mestinya. Ada banyak alasan mengapa nafsu untuk harmoni itu begitu berkuasa atas rezim Orba. Sebagian besar dari alasan itu mempunyai akar-akarnya dalam pengalaman sejarah masa lampau negeri ini. Alasan-alasan itu, bagi penulis, telah menyerupai mitos yang disebarkan ke pelbagai lapisan masyarakat, sehingga menjadi semacam kesadaran semu. Alasan

pertama adalah berhubungan dengan mitos tentang negara kesatuan yang menyimpan dalam dirinya rasa was-was akan disintegrasi. Alasan kedua berhubungan dengan mitos tentang pluralitas yang menyimpan dalam dirinya ancaman anarki.

Kekhawatiran akan disintegrasi dan anarki ini, selama rezim Orba, telah dimanfaatkan untuk mengesahkan pelbagai tindak "kekerasan negara" (*state violence*) yang melanggar hak asasi manusia. Meskipun kemajemukan dan keragaman seringkali dirayakan oleh pejabat sebagai "berkah" yang menjadi ciri khas negara kita, sebagaimana ditampilkan dalam semboyan Bhinneka Tunggal Ika, akan tetapi dengan jujur harus diakui bahwa para pejabat, mungkin juga sebagian besar masyarakat yang tertular oleh retorika mereka, menghadapi kemajemukan itu dengan rasa gundah dan was-was. Penulis menangkap, dalam pelbagai retorika resmi yang seringkali menonjolkan kemajemukan itu, sebenarnya terselip perasaan khawatir akan ancaman yang ditimbulkan oleh keragaman tersebut. Dengan kata lain, meskipun keragaman itu diakui sebagai kenyataan yang riil, namun sedapat mungkin keragaman itu diseragamkan kembali.

Penulis menduga, bahwa ideologi Orba di bawah Soeharto itu bukanlah Pancasila, tetapi harmoni. Pancasila hanyalah sarana saja untuk menuju kepada harmoni. Bahkan Pancasila yang mengandung pelbagai ragam penafsiran pun sebenarnya bukan sesuatu yang menyenangkan bagi pemerintah Orba, tetapi justru merupakan ancaman. Maksudnya, dalam Pancasila sendiri, terdapat unsur-unsur divergen yang tidak seluruhnya selaras dengan tujuan-tujuan praktis rezim Orba. Oleh karena itu, Pancasila juga

harus "diharmonikan" begitu rupa sehingga unsur-unsur divergen itu bisa disingkirkan. Begitulah, rezim Orba berusaha untuk meresmikan jenis tafsir tertentu atas Pancasila, serta menepiskan segala kemungkinan untuk tafsir-tafsir lain. Pancasila, akhirnya, menjadi sebuah ideologi yang tertutup.

Politik yang Simbolis

Akibat dari politik yang menekankan harmoni itu adalah munculnya suatu ketertiban yang sifatnya semu dan permukaan. Keragaman yang biasanya mengandung banyak soal dan problem, tidak diselesaikan secara wajar dengan cara yang lemah-lembut, tetapi diredam ke bawah karpet atau disingkirkan jauh-jauh dari wilayah perhatian publik. Pemandangan politik pada zaman Orba persis dengan kota Jakarta. Jakarta bukan saja ibukota dalam pengertian administratif, tetapi juga perwujudan nyata dari politik Orba yang menjunjung tinggi asas harmoni itu. Di jalan-jalan utama dan kawasan elite kota ini, kita melihat suatu ketertiban yang mewah dan mahal, akan tetapi di halaman belakangnya, terdapat kawasan-kawasan kumuh yang tak enak dipandang. Artinya, pemandangan kota Jakarta yang mewah dan luks itu mengandung ancaman yang gawat. Saya kira, begitulah nasib politik yang bertunjang pada asas harmoni di bawah rezim Orba.

Oleh karena setiap soal tidak pernah atau jarang diselesaikan dengan tuntas, maka politik dijalankan bukan atas dasar kenyataan kongkret yang dihadapi oleh masyarakat di bawah, tetapi disesuaikan dengan simbol-simbol palsu yang disusun secara sepihak oleh para pejabat. Beberapa contoh soal bisa disebut di sini. Yang paling menonjol

adalah politik pemerintah dalam menghadapi buruh. Politik Orba dalam bidang perburuhan didasarkan pada apa yang sering disebut sebagai hubungan industrial Pancasila yang menekankan keserasian antara kepentingan pemodal, buruh dan pihak pemerintah. Politik perburuhan semacam itu sebenarnya hanyalah selubung untuk kolusi antara pemerintah dan pemilik modal, dan sama sekali bukan suatu politik yang bertujuan untuk membela kepentingan kaum buruh. Politik semacam itu juga tidak pernah secara sungguh-sungguh bermaksud untuk menyelesaikan persoalan buruh yang ditindas hak-haknya, tetapi dengan sengaja meredam persoalan itu, menunda untuk menyelesaikannya, atau malah menghapusnya sama sekali. Setiap kali muncul pemogokan buruh, maka tindakan pemerintah pertamanya bersifat "simbolis": bahwa itu berlawanan dengan konsep hubungan industrial Pancasila, tidak sesuai dengan budaya bangsa, atau -- paling tidak -- ditunggangi oleh oknum. Mestinya, tindakan pemerintah adalah bersifat "empiris": yakni meneliti apa yang secara nyata terjadi, sehingga buruh mogok. Akan tetapi, tindakan yang empiris semacam itu sengaja dihindari, sebab jika itu dilakukan maka akan merusak prinsip harmoni. Seperti kita tahu, kenyataan empiris tidak sepenuhnya bisa diringkus atau diseragamkan. Kenyataan selalu lebih kuat daripada (dan karena itu mengandung ancaman atas) ideologi, kata seorang novelis dari Ceko.

Contoh lain yang sering diperbincangkan adalah soal SARA (Suku, Agama, Ras dan Antargolongan). Penulis tidak tahu, mengapa perbincangan yang terbuka dan jujur tentang SARA itu dilarang, padahal hanya dengan cara seperti itulah soal-soal

yang semula berada di bawah karpet dan sulit dikontrol, bisa diangkat ke permukaan. Penulis menduga, lagi-lagi alasannya adalah berkaitan dengan soal harmoni. SARA, bagi penulis, adalah wujud yang paling kongkret dari kemajemukan sosial yang sering disinggung-singgung oleh para pejabat. Kemajemukan, dalam pandangan rezim Orba, bukanlah soal yang kongkret, tetapi suatu ideologi persis seperti harmoni itu sendiri. Oleh karena merupakan ideologi, maka kemajemukan menurut Orba sama sekali tidak ada hubungannya dengan kenyataan yang kongkret. Oleh karena itu, kenyataan yang majemuk tidak bisa diperbincangkan dengan terbuka di dalamnya. Berkali-kali terjadi kerusuhan yang mengancam etnis Cina serta golongan Kristen atau Katolik, namun jarang ada upaya yang sungguh-sungguh dari pemerintah untuk membukanya ke dalam perbincangan publik. Sebaliknya, masalah itu dibenam ke bawah permukaan, sehingga akhirnya menggumpal dan selalu mengandung ancaman eksplosif dari waktu ke waktu. Setiap diskusi di sekitar soal itu biasanya akan distop, dengan alasan SARA. Problem tidak diselesaikan, tetapi ditunda.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah adalah problem lain lagi yang tidak pernah secara sungguh-sungguh diselesaikan. Di sini kita melihat contoh yang memalukan dari politik harmoni yang sengaja menghindar dari soal yang kongkret. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa hubungan antara pusat dan daerah -- katakan saja: Jakarta *and the rest* -- mengandung perlakuan-perlakuan yang sama sekali tidak adil. Atas nama ide tentang negara kesatuan, pemerintah mengurus sumber daya alam yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Yang le-

bih celaka tentunya adalah, bahwa penguasaan yang disahkan atas dalih untuk kemakmuran rakyat banyak itu akhirnya hanya digunakan untuk kepentingan golongan kecil masyarakat. Protes-protes yang muncul dari daerah sulit sekali muncul ke permukaan karena akan berhadapan dengan tuduhan separatisme. Artinya, problem pusat-daerah tidak pernah -- sekali lagi: tidak pernah! -- dihadapi pemerintah secara "empiris", tetapi secara ideologis dan simbolis. Jika sekarang banyak orang berbicara tentang ancaman akan disintegrasi, penulis beranggapan bahwa hal itu lebih disebabkan oleh penggunaan "ideologi" (atau dalih?) negara kesatuan yang melenceng dan keliru, ketimbang oleh alasan-alasan yang nyata tentang kehendak untuk memisahkan diri dari pusat. Dengan kata lain, harmoni yang dipaksakan dan dangkal pada akhirnya justru berujung pada ketidakselarasan. Sebab, pada kenyataannya, masyarakat lebih berurusan dengan kenyataan-kenyataan yang timpang, dengan pengalaman-pengalaman yang divergen, ketimbang dengan ide tentang harmoni atau kesatuan yang romantis.

Demokrasi: Menuju Politik yang Kongkret

Selama tiga puluh dua tahun hidup di bawah rezim Orba, masyarakat politik di Indonesia tidak mempunyai cukup kesempatan untuk belajar membina praktik politik yang bersendi pada upaya penyelesaian problem-problem kongkret yang mereka hadapi. Sementara proses industrialisasi telah kian memperumit serta memperluas pelbagai dimensi soal yang muncul dalam masyarakat, wadah dan tempat untuk menyelesaikan

soal-soal itu sudah kian usang dan tak mencukupi lagi. Dengan kata lain, lembaga politik yang mestinya menjadi tempat untuk menyelesaikan pelbagai problem sosial-ekonomi sama sekali tidak memadai. Salah satu soalnya adalah karena asas yang dianut dalam penyusunan lembaga-lembaga politik itu bukan untuk membuat solusi atas kenyataan yang kongkret, tetapi untuk menyingkirkannya. Jika mau mengambil contoh yang kongkret, lembaga kepartaian yang mestinya menjadi sarana untuk mencapai solusi atas problem, direkayasa begitu rupa hingga akhirnya hanya menjadi sarana untuk mengesahkan dalih negara untuk menyembunyikan problem itu.

Akibatnya adalah adanya kesulitan yang dihadapi oleh masyarakat untuk menyusun kekuatan-kekuatan sosial yang berguna untuk mencapai solusi atas soal-soal mereka sendiri. Lembaga-lembaga masyarakat sengaja dihancurkan, atau setidaknya dilemahkan, oleh pemerintah sehingga masyarakat tidak bisa melakukan agregasi politik secara rasional dan sistematis untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Akhirnya, masyarakat menggunakan sarana-sarana "simbolis" yang memang masih tersisa buat mereka, yakni agama atau suku. Kerusuhan-kerusuhan yang terjadi akhir-akhir ini adalah salah satu contoh saja dari kebingungan masyarakat dalam menemukan cara yang tepat untuk menyelesaikan problem-problem yang mereka hadapi secara rasional, karena tak adanya lembaga untuk itu. Dengan kata lain, kerusuhan itu adalah akibat dari politik harmoni yang simbolis dan semu, dan tak adanya suatu politik yang kongkret.

Jika kita tak segera mengakhiri politik "akal-akalan" gaya Orba itu, serta masih te-

tap percaya akan mitos tentang harmoni, kesatuan, kepentingan nasional, budaya bangsa dan sebagainya, maka kemacetan-kemacetan politik yang menimbulkan kerusuhan itu akan terulang kembali terus-menerus. Artinya, toh setiap problem dalam masyarakat tidak akan pernah bisa ditunda. Jika tidak dengan cara A, maka masyarakat pasti akan mencari alternatif B untuk menyelesaikannya. Jika tidak dengan cara yang demokratis, pasti masyarakat akan menempuh jalan anarkis untuk memecahkan permasalahan yang mereka hadapi. Jadi, jalan demokratis bukan saja tidak berujung kepada anarki, seperti dituduhkan oleh pejabat rezim Orba (juga sebagian pejabat di zaman reformasi ini), tetapi justru menangkalnya. Anarki bukanlah penerusan atau ekstensi dari demokrasi, tetapi lawan daripadanya. Dalam ungkapan lain, menghadapi persoalan secara empiris dan praktis (dan di situlah terletak esensi demokrasi) adalah cara yang tepat buat memecahkannya, sementara menghadapinya secara ideologis dan simbolis justru akan membuat persoalan itu kian ruwet dan rumit.

Berbeda dengan pandangan para aktivis prodemokrasi di negeri ini, penulis menganggap demokrasi bukan pertama-tama sebagai sebuah prinsip atau esensi mulia yang harus diperjuangkan tanpa menghubungkannya dengan kenyataan yang kongkret. Dengan kata lain, demokrasi bukanlah suatu ideologi, tetapi *a way of dealing with problem*, cara menyelesaikan soal; cara memecahkan teka-teki, dalam ungkapan Thomas S. Kuhn. Ini untuk membedakan dengan dua sikap yang kurang ideal bahkan buruk dampaknya terhadap pembinaan kehidupan yang demokratis. *Pertama*,

sikap pemerintah Orba yang mencoba menaruh perbedaan atas kata demokrasi itu: demokrasi Pancasila. Sikap seperti itu adalah contoh bagaimana demokrasi diperlakukan sebagai sebuah ideologi, dan bukan sebagai alat untuk mencari solusi. Tak ada manfaat yang diperoleh dari sikap semacam itu, justru mudarat yang datang, baik bagi demokrasi itu sendiri sebagai konsep, juga bagi masyarakat yang hendak menggunakannya untuk memecahkan persoalan mereka. *Kedua*, sikap sebagian aktivis prodemokrasi sendiri yang memandang demokrasi sebagai suatu "esensi" yang adiluhung, tetapi tidak dikaitkan dengan kenyataan yang kongkret. Kasarnya, demokrasi hanya sebagai sebuah konsep, bukan praksis. Kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh pelbagai kelompok dalam gerakan prodemokrasi untuk melakukan "negosiasi" dan kompromi antarmereka sendiri, adalah suatu petunjuk bahwa demokrasi di mata mereka masih sebatas konsep, bukan alat buat suatu tujuan yang lebih praktis. Kedua sikap tersebut tidak cocok untuk membangun apa yang penulis sebut sebagai politik yang kongkret.

Pendekatan Praktis atas Demokrasi

Bagaimana mendekati demokrasi secara praktis dan empiris, sebagai prasyarat awal untuk membina suatu politik yang lebih kongkret? *Pertama*, menyangkut prasangka mengenai penghuni lembaga atau ruang politik, yakni manusia. Prasangka ini penting, karena akan menentukan hal-hal yang lebih praktis berikutnya. Tidak sebagaimana diktum dalam ajaran agama atau filsafat moral, manusia dalam demokrasi (sebagai suatu alat) dianggap cenderung terus-

menerus melakukan kesalahan. Konsekuensinya, lembaga politik juga dianggap cenderung melakukan kesalahan. Demokrasi yang praktis, dengan demikian, mengikuti adagium yang terkenal dari Lord Acton, *politics tends to corrupt, absolute politics corrupts absolutely*. Implikasi pokok dari prasangka ini adalah bahwa tindakan politik yang demokratis "sejatinya" lebih terletak pada upaya terus-menerus untuk menyingkirkan kesalahan itu, ketimbang memupuk "kebenaran-kebenaran". Jika ingin diterjemahkan dalam nomenklatur Islam tradisional, politik itu sejatinya adalah lebih merupakan *dar'ul mafsadah*, menghindari kerusakan, ketimbang *jalbul mashlahah*, mengupayakan suatu maslahat atau keuntungan.

Kedua, konsekuensi dari prasangka pertama di atas adalah bahwa suatu kontrol atas tindakan politik mutlak diperlukan. Kontrol biasanya tidak bisa berjalan dengan baik jika tidak ada transparansi. Dengan demikian kontrol dan transparansi adalah dua hal yang paling vital di dalam membangun politik yang kongkret; artinya membangun demokrasi yang sebenarnya. Kontrol dan transparansi tidak dimungkinkan jika tiga hal berikut ini tidak tercapai; (1) dihapusnya wibawa auratik yang selama ini menyelubungi para pejabat negara. Pejabat, dan lebih umum lagi negara, adalah semacam pengurus atau panitia kesejahteraan umum, sebagaimana digambarkan oleh Bung Hatta dulu. Mereka bukanlah makhluk keramat yang sulit dijangkau oleh kontrol politik serta terlindung dari caci-maki masyarakat luas; (2) pemisahan yang tegas antar lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Mitos tentang "negara kekeluargaan" (baca: negara inte-

gralistik) yang mengayomi masyarakat dan menolak pemilahan yang tegas antara ketiga lembaga itu, harus diakhiri. Mitos ini telah membutakan pemerintah dan rakyat dari persoalan-persoalan nyata; dan (3) adanya oposisi yang dapat terus mengontrol kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh pemerintah yang sedang berkuasa.

Ketiga, mengakui kemajemukan dan keragaman sebagai fakta politik, bukan sekadar fakta sosial, kultural, apalagi demografis. Bukti pengakuan itu adalah jika pemerintah mengarahkan setiap kebijakan yang dibuatnya guna memperluas ruang gerak masyarakat, bukan membatasinya. Kata kunci dalam pengakuan atas pluralisme adalah memperluas ruang publik, bukan mengerutkannya. Memperluas ruang gerak masyarakat yang plural berarti menaruh kepercayaan atas segi positif dari kemajemukan di dalamnya. Sebaliknya, mempersempit ruang itu berarti menaruh rasa curiga dan was-was terhadap kemajemukan tersebut. Oleh karena itu, perlindungan atas hak berpendapat, berkumpul dan bersekutu sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 UUD 1945, adalah syarat mutlak untuk berfungsinya suatu politik yang kongkret. Selama rezim Orba berkuasa, politik tidak pernah bisa kongkret dan nyata karena hak berserikat ditolak, sehingga yang muncul adalah organisasi-organisasi ciptaan pemerintah yang semu: tidak mencerminkan denyut politik nyata dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan yang kongkret tercampakkan semua ke pinggir, dan hanya menjadi semacam *hidden transcript* dalam istilah James Scott.

Keempat, politik dikerjakan dengan asumsi pokok tentang *partial functioning of*

ideas, suatu istilah yang sangat baik dari Talcott Parson. Politik adalah pelaksanaan "sebagian saja" dari suatu *blue print*. Politik, dengan demikian, bukanlah semacam agama atau ajaran moral yang melihat dunia atau kehidupan sebagai objek yang harus "dikerjakan" secara menyeluruh dan totaliter. Politik semacam itu hanya ada di negeri fasis, dan untuk tingkat tertentu telah kita alami sepanjang rezim Orba. Sebab, jika politik dikerjakan secara totaliter, oposisi tidak dimungkinkan, kompromi dan negosiasi sebagai kegiatan yang lumrah dalam berpolitik juga ditabukan. Hanya ada dua pilihan dalam politik yang totaliter, dan dua-duanya bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi: atau menghancurkan lawan-lawan politik hingga ke akar-akarnya, atau dihancurkan. Bagi yang tidak siap untuk terlibat di dalamnya, hanya ada satu pilihan: berhenti atau mundur dari politik. Artinya, politik tidak mungkin di-*share*. Politik yang semacam itu jelas tidak kongkret, karena ternyata masyarakat memang majemuk, dan tidak bisa didekati dengan suatu politik yang menyeluruh. Politik yang kongkret hanya bisa dilakukan dengan kesadaran yang ironis bahwa suatu ide atau cetak biru sosial mengandung kemungkinan salah, sehingga hanya bisa dilaksanakan sebagian saja. Kesadaran yang ironis semacam itu yang memungkinkan adanya kontrol, oposisi, pembagian kekuasaan serta sirkulasi wewenang (*authority*) secara berkala.

Dengan pendekatan-pendekatan yang praktis semacam itu, penulis berpendapat bahwa akan terbuka luas kemungkinan untuk membangun kehidupan politik yang lebih sehat dan segar di masa mendatang.

Negara dan Visi Sosial Baru dari Sudut Kepentingan Perempuan

Smita Notosusanto

Dalam pengertian konsep negara kesejahteraan, negara memiliki tanggung jawab atas pengadaan kesejahteraan sosial dasar bagi setiap warganya. Ini antara lain termasuk pengadaan *public goods* seperti kesehatan, pendidikan, pemeliharaan lingkungan hidup, serta perlindungan terhadap mereka yang lemah dan tidak mampu.

Pengadaan kesejahteraan sosial tidak saja mengambil bentuk pengeluaran publik untuk kebutuhan-kebutuhan sosial, tetapi juga menyangkut pengadaan perangkat hukum serta diciptakannya sistem politik dan ekonomi yang kontributif terhadap berbagai kepentingan sosial warga.

Bobot tanggung jawab negara dalam menyelenggarakan kebutuhan minimum sosial warganya bervariasi sesuai dengan tarik-menarik antara berbagai kekuatan sosial politik di negara tersebut. Sebelum berakhirnya Perang Dingin, negara-negara Sosialis cenderung meletakkan bobot yang besar pada negara sebagai aktor utama penyelenggara kesejahteraan umum warganya. Namun di negara-negara non-Komunis atau yang dapat dikategorikan sebagai negara-negara Kapitalis, peran negara kesejahteraan seringkali dihadapkan pada kepentingan kapital yang menginginkan peran negara yang minimal.

Perempuan sebagai suatu kelompok masyarakat yang memiliki kepentingan-kepentingan khusus sangat mengandalkan pemenuhan kepentingan-kepentingannya pada kapabilitas negara kesejahteraan. Dalam suatu struktur sosial yang secara universal

cenderung diskriminatif terhadap kepentingannya, kelompok perempuan sangat mengandalkan kapabilitas negara dalam menyelenggarakan dan memenuhi kepentingan-kepentingannya. Hal ini antara lain dapat diselenggarakan oleh negara dalam bentuk berbagai perangkat hukum yang melindungi hak-hak dan kepentingan perempuan maupun berbagai lembaga dan layanan sosial yang diperuntukkan bagi perempuan seperti tempat penitipan anak, klinik yang terjangkau bagi perempuan kelas ekonomi rendah dan sebagainya. Begitu besar ketergantungan perempuan pada kemampuan negara kesejahteraan untuk memenuhi kepentingannya sehingga para perempuan di Rusia kini mengeluh bahwa pemerintahan Komunis pada era Uni Soviet ternyata lebih menguntungkan bagi para perempuan daripada pemerintahan Yeltsin yang kapitalis.

Seperti di banyak negara berkembang lain, selama ini kepentingan perempuan Indonesia seringkali didefinisikan secara tradisional dalam kaitannya dengan fungsinya sebagai ibu. Hal ini menyangkut kesehatan reproduksinya, kepentingannya dalam memelihara nutrisi dan pengasuhan anak-anak. Kepentingan perempuan minimal inilah yang selalu menjadi acuan dari negara dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang ditujukan untuk memajukan kaum perempuan selama ini. Kepentingan perempuan yang lebih strategis yang mencerminkan pengakuan adanya ketimpangan *gender* antara perempuan dan laki-laki justru cenderung diabaikan.

Ketiadaan pengakuan akan adanya ketimpangan *gender* cenderung mengabaikan adanya diskriminasi sistematis terhadap perempuan yang hidup dalam masyarakat dan

justru dilembagakan oleh negara dalam berbagai perangkat hukum maupun kebijakan sosial, politik dan ekonominya.

Lebih jauh lagi, negara mensubordinasikan kepentingan perempuan kepada kepentingan pembangunan nasional yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang pesat dan mensyaratkan adanya stabilitas politik. Akibatnya, berbagai biaya sosial yang harus dipikul oleh perempuan Indonesia akibat diskriminasi sistematis dalam segala bidang tidak terdeteksi atau cenderung diabaikan demi kepentingan pertumbuhan ekonomi. Data statistik masih menunjukkan ketimpangan yang cukup berarti antara perempuan dan laki-laki misalnya dalam hal pencapaian tingkat pendidikan dan perbedaan pendapatan.

Struktur kabinet pemerintahan yang menempatkan kebijakan bagi kaum perempuan pada Kantor Menteri Negara urusan Peranan Wanita semakin menyudutkan kepentingan perempuan dalam konteks tradisional di atas. Akibatnya kepentingan perempuan dianggap sudah terpenuhi dengan adanya kantor tersebut dan tidak perlu lagi diintegrasikan dalam perumusan kebijakan di departemen-departemen lain dalam kabinet.

Sistem politik Indonesia yang non-demokrasi semakin mempertajam ketimpangan antara perempuan dan laki-laki. Para perempuan tidak pernah dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya sebagai suatu kelompok kepentingan yang diperhitungkan karena pembatasan yang diterapkan oleh negara atas kegiatan sosial-politik kelompok masyarakat.

Dalam konteks seperti ini negara bukanlah merupakan lembaga yang dapat diandal-

kan untuk memenuhi kepentingan strategik perempuan. Bahkan dalam situasi krisis ekonomi yang kini dialami oleh Indonesia, negara tidak mampu lagi memenuhi kepentingan tradisional perempuan yang paling mendasar sekalipun.

Krisis ekonomi dikombinasikan dengan warisan sistem politik yang represif juga menutup kemungkinan adanya aktor-aktor non-pemerintah yang dapat mengambil alih tanggung jawab negara dalam memenuhi kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan kesejahteraan perempuan pada khususnya.

Dalam masa transisi sekarang ini, kepentingan perempuan justru semakin dipojokkan dengan adanya perkosaan serta kekerasan massal terhadap perempuan etnis Tionghoa yang terjadi di beberapa kota besar di Indonesia selama kerusuhan Mei 1998 yang lalu. Perkosaan yang bersifat sistematis ini bukan pertama kalinya terjadi di Indonesia. Perempuan Aceh telah mengalaminya sejak tahun 1980-an. Hal yang sama juga dialami oleh perempuan di Irian dan Timor Timur.

Perkosaan sistematis seperti ini merupakan cerminan atas subordinatifnya kepentingan perempuan dalam suatu sistem politik yang represif dan didominasi oleh kepentingan keamanan. Insiden-insiden tersebut juga mencerminkan pemanfaatan perempuan sebagai alat represi politik.

Reaksi yang lamban bahkan cenderung skeptis dari pemerintah berikut aparat keamanan terhadap insiden tersebut menunjukkan bahwa meskipun era reformasi telah dicanangkan, kepentingan dan hak-hak perempuan, seperti pada masa pra-reformasi, masih diabaikan.

Posisi seperti ini terbukti sangat merugikan dalam situasi krisis ekonomi sekarang ini karena semakin mengikis kepercayaan domestik maupun internasional terhadap kapabilitas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi sekaligus mampu menyelenggarakan kesejahteraan bagi warganya.

Oleh karena itu dalam masa transisi sekarang ini, penting kiranya bagi kita untuk mulai merombak cara pandang kita dalam melihat peran negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan warga, terutama dari sudut pandang kepentingan perempuan.

Beberapa hal yang penulis usulkan adalah sebagai berikut:

1. Tidak memisahkan aspek kebijakan politik, ekonomi dan sosial dalam kotak-kotak yang *rigid*. Sebaliknya ketiga spektrum kebijakan tersebut harus dilihat sebagai aspek yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.
2. Memperkokoh tumbuhnya *civil society* yang mampu menjadi kekuatan alternatif terhadap negara baik dalam menyelenggarakan kesejahteraan dasar bagi warga maupun dalam mencegah tumbuhnya kekuatan negara yang otoriter. Hal ini membutuhkan perombakan struktur politik era pra-reformasi seperti penghapusan Dwifungsi ABRI, penghapusan perangkat hukum yang membelenggu aktivitas sosial dan politik masyarakat, pemberdayaan sistem legislatif dan yudikatif yang mandiri dari pemerintah, sistem kepartaian yang efektif dalam menyalurkan aspirasi masyarakat dan lain-lain.
3. Memperhitungkan aspek kesejahteraan sosial sebagai investasi sosial dalam

merumuskan segala kebijakan nasional, baik ekonomi, politik, keamanan, dan sosial. Hal ini juga akan mendorong kontribusi dari aktor-aktor non-pemerintah maupun swasta untuk turut memikul tanggung jawab penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi warga. Di lain pihak kegagalan untuk memenuhi kesejahteraan minimum bagi warga, termasuk kepentingan strategik perempuan harus mulai diperhitungkan sebagai biaya politik, ekonomi dan sosial yang harus dibayar oleh bangsa secara keseluruhan.

4. Mengakui adanya ketimpangan *gender* yang merugikan kepentingan perempuan sebagai warga negara serta memahami dampak ketimpangan tersebut terhadap kualitas kehidupan perempuan. Hal ini tidak saja penting bagi pemenuhan hak-hak para perempuan sebagai warga negara tetapi juga harus dilihat sebagai suatu kepentingan nasional.
5. Berangkat dari pengakuan di atas, maka negara dalam era reformasi akan harus melakukan perombakan total terhadap berbagai perangkat hukum maupun struktur kelembagaan yang cenderung diskriminatif terhadap perempuan termasuk perangkat hukum yang mengatur tindak kekerasan terhadap perempuan.

Ekonomi Kerakyatan: Visi Perekonomian Indonesia di Masa Depan *Hetifah Sjaifudian*

Refleksi: Empat Kelemahan dalam Strategi Pembangunan Ekonomi Orde Baru

Pertama, strategi pembangunan ekonomi Indonesia selama ini telah mengabaikan dan

memarjinalkan sektor usaha tradisional yang sesungguhnya merupakan basis kegiatan ekonomi rakyat. Banyak usaha rakyat di sektor pertanian maupun sektor usaha lain seperti kerajinan, industri kecil, pedagang kecil, transportasi alternatif seperti becak, yang tidak dapat berkembang atau tersingkirkan. Sistem ekonomi yang ada di masa Orde Baru terbukti tidak menjamin kelangsungan hidup dan perkembangan mereka. Berbagai penelitian yang dilakukan AKATIGA menunjukkan bahwa usaha tradisional termarginalisasi utamanya bukan karena kelemahan internalnya, tetapi justru oleh situasi di luar dirinya. Kondisi persaingan yang tidak *fair*, keserakahan usaha besar yang merambah ke segala bidang usaha termasuk di sektor-sektor yang tadinya identik dengan usaha rakyat, serta kebijakan pemerintah pusat maupun daerah yang kurang memihak pada usaha rakyat, adalah beberapa faktor yang telah mempercepat proses marginalisasi usaha rakyat. Akibatnya, usaha rakyat semakin terdorong dan terpusat pada kegiatan-kegiatan ekonomi "pinggiran" yang berisiko tinggi, dengan skala usaha yang kecil, segmentasi pasar yang semakin terbatas, *profit margin* yang rendah dan kualitas produk yang semakin tidak terjamin. Situasi ini diperburuk dengan berkembangnya praktik-praktik korupsi, kolusi, dan monopoli yang telah menimbulkan distorsi dalam peluang dan kesempatan berusaha. Di masa Orde Baru, upaya untuk menerbitkan UU Anti Monopoli mengalami banyak hambatan politis.

Kedua, pengabaian sektor pertanian *vis a vis* industri komersial dan sektor usaha kecil *vis a vis* sektor usaha besar. Kebijakan sektor pertanian sangat tidak menguntungkan petani utamanya yang berskala

kecil. Sektor pertanian banyak dikorbankan untuk mensubsidi sektor industri. Pertumbuhan kota yang pesat telah menyerap sumber daya desa, pembangunan non-pertanian telah menyingkirkan para petani dari tanah mereka tanpa imbalan yang layak (untuk kawasan industri, kota baru, lapangan golf, dan lain-lain). Petani beralih menjadi buruh-buruh dengan upah rendah, nelayan kehilangan mata pencarian karena tak mampu bersaing dengan pengusaha besar yang menggunakan pukat besar. Lebih jauh lagi, karakteristik industri yang berkembang adalah mereka yang menghasilkan barang-barang dan jasa yang mewah (untuk kebutuhan negara maju atau orang-orang kaya saja) yang tidak atau kurang menguntungkan mayoritas rakyat. Padahal orientasi industri demikian jelas membutuhkan banyak komponen impor termasuk mesin, suku cadang dan bahan baku. Semestinya produksi digeser pada barang-barang kebutuhan pokok mayoritas rakyat seperti makanan, pakaian, perumahan murah, perlengkapan kesehatan dan sanitasi, fasilitas pendidikan dan transportasi rakyat yang secara langsung akan meningkatkan standar hidup masyarakat berpendapatan rendah. Kemajuan sektor usaha besar selama ini ternyata hanya menguatkan daya beli segelintir orang. Padahal bagi negara besar seperti Indonesia, perkembangan yang merata dari daya beli yang sejalan dengan pertumbuhan ekonomi merupakan suatu modal penting untuk perluasan/keberlanjutan pasar.

Ketiga, strategi pembangunan ekonomi selama ini telah memperparah ketimpangan faktor-faktor struktural seperti timpangnya pemilikan tanah, timpangnya akses terhadap modal/kredit, eksploitasi pekerja perempuan dan anak, terjadinya kooptasi produ-

sen kecil melalui berbagai program TRI, PIR, Bapak-Anak Angkat, dan lain-lain. Eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan hidup terjadi secara membabi buta. Pembangunan terutama rente ekonomi untuk mengelola sumber daya alam yang diberikan tidak sesuai dengan hasil/pendapatan yang diperoleh negara bahkan menghasilkan dampak negatif terhadap kondisi sosial dan lingkungan. Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup masih dapat dimanipulasi, sehingga efek *externalities* sulit dicegah. Alokasi sumber daya pun dilakukan tanpa melalui proses pertukaran yang riil. Kasus properti, misalnya, seolah mencerminkan rasionalnya keputusan yang diambil swasta, tetapi bukan rasional *free market*. Penguasaan lahan-lahan strategis diperoleh melalui proses monopoli, melalui penciptaan *image* maupun melalui mekanisme pemberian ijin lokasi. Demikian pula sumber daya finansial seperti pinjaman perbankan, tersalurkan melalui proses yang menyalahi prinsip dasar dari pasar bebas.

Keempat, terjadinya penghancuran dan pengkerdilan institusi-institusi ekonomi masyarakat. Segala upaya untuk membentuk *collective bargaining* di kalangan masyarakat kecil dicegah. Terjadi penyeragaman organisasi seperti organisasi buruh, pengusaha, petani dan nelayan. Institusi-institusi yang biasa dipakai sebagai penunjang pelayanan ekonomi kerakyatan seperti koperasi, skema kredit usaha kecil, pelatihan, perumahan rakyat, dan lain-lain umumnya dikooptasi menjadi alat perpanjangan tangan pemerintah atau kepentingan politik tertentu serta dijalankan secara tidak profesional. Partisipasi masyarakat da-

lam pengambilan keputusan utamanya berkaitan dengan kebijakan ekonomi sangat dibatasi. Institusi penyalur kepentingan ekonomi rakyat dalam sistem yang demokratis seperti asosiasi usaha kecil, asosiasi petani, asosiasi pemilik tanah kecil, dan lain-lain yang mandiri belum terbentuk dan belum membudaya. Sebagian besar asosiasi bisnis yang ada saat ini dipandang kurang mewakili dan kurang memberikan manfaat bagi pengembangan ekonomi rakyat. Pengurus umumnya tergolong pengusaha besar, sehingga kurang memahami aspirasi usaha rakyat umumnya. Beberapa asosiasi bahkan hanya disibukkan dengan *vested interest* para pengurus yang cukup tinggi dan kurang mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Dengan ciri-ciri seperti itulah Indonesia pernah dikategorikan sebagai negara yang termasuk *the Newly Industrializing Economies* yang memiliki kinerja ekonomi yang sangat mengesankan yang dicirikan antara lain oleh tingginya pertumbuhan ekonomi dan nilai ekspor. Belakangan baru disadari bahwa pertumbuhan yang terjadi adalah pertumbuhan palsu (*false growth*). *Competitiveness* untuk menggenjot ekspor selama ini dicapai sesungguhnya bukan dengan meningkatkan kualitas manajemen produksi dan efisiensi (yang sangat sulit ketika pungutan dan korupsi sangat merajalela) tetapi dengan menekan upah buruh serta mempertahankan nilai semu rupiah terhadap US\$ atau dengan menciptakan berbagai hambatan masuk ke dalam pasar. Singkat kata, efisiensi yang ada juga adalah efisiensi palsu. Berbagai kelemahan tersebutlah yang telah membuat kondisi ekonomi Indonesia sangat rapuh.

Pengembangan Ekonomi Kerakyatan¹: Visi Perekonomian Indonesia di Masa Depan

Selama pemerintahan Orde Baru, bukan berarti tak ada upaya pemerintah untuk mengembangkan kegiatan ekonomi rakyat. Berbagai kebijakan yang berjiwa "kerakyatan" seperti program pengembangan koperasi, himbauan kepada konglomerat untuk mengalihkan sahamnya, program kredit usaha kecil, pengembangan pola keterkaitan melalui Bapak-Anak Angkat, penyihsian laba BUMN, pengembangan pola PIR, kebijakan tata niaga dan program pengentasan kemiskinan banyak mengandung kelemahan daripada menguntungkan usaha rakyat.

Beberapa alasan ketidakberhasilan program-program tersebut di atas adalah karena umumnya program dikeluarkan hanya sebagai reaksi/koreksi atau tanggapan terhadap keresahan sosial yang ditimbulkan dari strategi pembangunan yang diambil, sehingga lebih tepat disebut sebagai tindakan politis daripada strategi pengembangan ekonomi rakyat. Pemihakan nyata pemerintah dalam pengembangan ekonomi rakyat belum dapat dibuktikan karena program-program sangat sporadis, tidak mendasar dan pada pelaksanaannya tidak mendapatkan prioritas yang tinggi. Apalagi nilai kedermawanan sangat ditekankan hingga BUMN dan swasta papan ataslah yang mendapat nilai tambah sebagai "pihak yang membantu". Terbatasnya atur-

¹Ekonomi Kerakyatan adalah perekonomian yang melibatkan *partisipasi* rakyat banyak, yang merupakan *mata pencaharian* rakyat banyak, yang *memberikan manfaat* bagi rakyat banyak, serta yang *pemilikan dan/atau pemilikannya* oleh rakyat banyak.

an pelaksanaan dan tidak konsistennya pelaksanaan bahkan membuat beberapa program seperti kredit usaha kecil justru dimanfaatkan oleh pihak lain (usaha besar). Pada dasarnya anggapan bahwa ekonomi rakyat itu marginal dan bahwasanya negara harus dibangun oleh ekonomi besar, masih sangat kuat dan menjadi salah satu keterbatasan dalam pengembangan ekonomi rakyat.

Visi ekonomi Indonesia ke depan akan dimulai dengan kondisi objektif yang memperhatikan akibat krisis berkepanjangan. Namun demikian, sesungguhnya Indonesia masih memiliki potensi yang sangat besar untuk dapat bersikap lebih mandiri. Asalkan aset-aset produktif dapat dikelola secara optimal dan adil, kita masih memiliki harapan besar untuk bangkit dari kesakitan. Pada dasarnya, apabila tidak ada distorsi ke arah impor dan sektor besar, ekonomi bisa lebih bersandar pada kekuatan sendiri dan lebih fleksibel.

Membangun ekonomi berdasarkan kekuatan kita sendiri bukan berarti kita anti pada investasi asing, karena pandangan seperti itu bukan eranya lagi. Yang penting, aliran investasi merupakan konsekuensi logis dari adanya aliran produk dan jasa yang seimbang yang dihasilkan oleh masing-masing kegiatan yang tidak semu. Yang penting, visi pembangunan ekonomi harus dapat secara lebih baik menjawab persoalan rakyat banyak. Prinsip-prinsip yang perlu dipegang adalah:

- Terciptanya kemandirian dan gerakan "sadar potensi" sehingga pembangunan melihat inisiatif dan kreativitas rakyat sebagai sumber daya utama. Kesadaran akan kemampuan rakyat jelata untuk menjawab persoalan pembangunan

sangat penting, sehingga ada kepercayaan bahwa semua tenaga kerja dapat berkontribusi dalam kegiatan ekonomi. Konsekuensinya, sistem pelayanan publik harus lebih bersifat partisipatif dan terdesentralisasi.

- Terjadinya peningkatan daya beli masyarakat banyak melalui sektor usaha kecil sebagai penggerak munculnya daya beli. Sektor riil akan didominasi oleh usaha kecil dan menengah yang lebih tangguh dan mandiri. Usaha kecil dan menengah tidak lagi dimanipulasi menjadi bemper saja, tetapi bisa menjadi lokomotif yang produktif dalam ekonomi. Pada awalnya bisa dimulai dari sektor yang secara tradisional sudah menjadi andalan ekspor seperti perkebunan: teh, kopi, rempah-rempah, coklat, dan lain-lain; industri kerajinan, garmen, *wearing apparel*, dan lain-lain; serta *aqua culture* seperti udang dan ikan.
- Adanya berbagai dukungan kongkret bagi pelaku ekonomi rakyat baik dalam membuka peluang pasar, membuka akses terhadap bahan baku, meningkatkan kemampuan produksi, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, pengembangan teknologi tepat guna, maupun hal-hal lain yang strategis dan dapat mengatasi permasalahan mendasar yang dihadapi pelaku ekonomi rakyat di masa krisis.
- Surplus diekstraksi tanpa harus menggunakan metode yang brutal, sehingga sumber daya yang ada dapat dimanfaatkan secara bijaksana, produktif, merata dan lestari dalam rangka melalui kebutuhan seluruh anggota masyarakat. Kontrol dan pengelolaan sumber daya lokal menjadi pusat perhatian. Pembangunan

sumber daya manusia menjadi sasaran utama pembangunan.

- Pemerintah tidak boleh terlalu mendominasi dan mengintervensi bidang-bidang yang sebenarnya bisa dilakukan oleh rakyat. Fungsi pemerintah adalah memperkuat peran rakyat banyak. Fungsi dunia usaha adalah sebagai pendorong proses integrasi sosial yang dapat didorong melalui keterkaitan ekonomi (antara pelaku ekonomi yang berbeda posisi harus disertai dengan membangun kesetaraan dalam interaksinya, yang dapat dibangun melalui penguatan kelembagaan). Pranata sosial yang bertumpu pada kekuatan masyarakat bisnis sendiri melalui penguatan asosiasi usaha dan koperasi merupakan syarat mutlak dan peran katalis baik LSM, lembaga studi independen, maupun perguruan tinggi menjadi unsur kunci.
- Diperkirakan adanya reformasi aset-aset produksi dan sumber daya ekonomi baik tanah, modal, maupun sumber daya lainnya. Penyaluran sumber daya yang lebih langsung kepada kelompok miskin perlu ditetapkan mekanismenya (Persoalan yang dihadapi Indonesia saat ini bukanlah memberi ikan atau kail kepada masyarakat miskin, tetapi siapa yang memiliki atau menguasai kolam ikan?)
- Berbeda dengan banyak negara Afrika, Sri Lanka, dan lain-lain, perbankan dan jasa-jasa perdagangan ekspor tidak dikuasai oleh multinasional melainkan dimiliki oleh berbagai pihak secara lebih merata. Dengan meratanya pemilikan dan penguasaan faktor ekonomi dan pemba-

gian nilai tambah yang diperoleh, daya beli masyarakat banyak akan sedikit demi sedikit meningkat dan mendorong konsumsi atas barang-barang yang juga diproduksi oleh usaha rakyat.

- Penarik arus modal tidak lagi dengan bunga bank yang tinggi (yang menarik pemodal spekulatif jangka pendek) tetapi dengan keterbukaan sektor swasta dan efisiensi sektor riil, yang lebih menarik penanam modal langsung dan berjangka lebih panjang. Daya tarik ini juga ditimbulkan dari penguatan daya beli masyarakat Indonesia secara lebih merata.

Singkat kata, buatlah ekonomi Indonesia menjadi lebih baik dan menarik daripada keadaan dulu, maka masyarakat internasional pun akan yakin bahwa Indonesia memang menarik dan untuk itu harus dibuktikan bahwa kita sungguh-sungguh. Sungguh-sungguh apa? Sungguh-sungguh melakukan perbaikan perbankan yang konsisten dan transparan, sungguh-sungguh menghapuskan KKN, sungguh-sungguh memfasilitasi inisiatif rakyat untuk melakukan kegiatan berusaha dan mencari penghasilan (tetapi tidak dengan memberikan kemudahan berlebihan pada segelintir orang), sungguh-sungguh memperkuat sektor usaha kecil, dan sebagainya, yang semua ini harus didukung dengan kebijakan publik yang nyata memperhatikan kepentingan rakyat banyak terutama dalam penyediaan jasa pelayanan publik. Semua ini pada akhirnya akan mempercepat timbulnya kepercayaan publik terhadap kesehatan ekonomi bangsa kita.

Paradigma Baru ABRI

Jenderal TNI Wiranto

Visi dan persepsi ABRI di dalam menyikapi reformasi dinyatakan di dalam tiga agenda yang mencakup: Peran ABRI dalam reformasi, Reformasi Internal dan Komitmen ABRI di dalam menyelamatkan bangsa dan negara. Peran ABRI dalam Reformasi dijabarkan di dalam fungsi melindungi, memajukan kesejahteraan umum serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dalam konteks ini, peran sosial politik ABRI akan makin surut seiring dengan makin berdayanya masyarakat madani dan pada akhirnya ABRI akan meninggalkan politik praktis. Adapun reformasi internal dilakukan berdasarkan tuntutan obyektif terhadap tantangan masa depan. Hal ini akan mencakup reformasi struktural dan kultural yang dilakukan secara terarah tanpa menimbulkan eksese.

Pendahuluan

SEBUAH pergumulan argumentasi dalam wacana reformasi yang hingga kini belum sepenuhnya mencapai titik temu adalah mengenai di mana posisi ABRI dalam reformasi. Munculnya perbedaan visi dan persepsi dalam menyikapi posisi dan peran ABRI lebih disebabkan oleh *framework* dan *cara pandang* yang berbeda.

Kemasan dan titik tolak pemahaman terutama di kalangan kritisi terhadap peran ABRI dalam kehidupan kebangsaan di samping karena latar belakang pendidikan, juga munculnya peran politik ABRI yang dominan di masa lalu itu dianggap distortif. Sangat dipahami bahwa ketika reformasi bergulir, sorotan kedua setelah suksesi adalah ABRI.

Dalam konteks itu apa yang sebenarnya terjadi dalam diri ABRI? Adakah ABRI tidak mengambil peran dalam reformasi? Ataukah ABRI justru menjadi penghalang reformasi dan ingin mempertahankan *status quo*? Pertanyaan itu memang bukan sebatas pertanyaan kritis, tetapi merupakan per-

tanyaan besar yang harus dijawab. Sebab ABRI sebagai kekuatan nasional tentu tidak mungkin diabaikan dalam reformasi. ABRI sebagai kekuatan nasional merupakan salah satu komponen bangsa yang juga menjadi *salah satu variabel utama* yang akan memberikan andil bagi sukses tidaknya gerakan reformasi.

Yang menjadi persoalan pada dasarnya bukan siapa yang pro- dan anti-reformasi. ABRI berpendapat bahwa yang menjadi persoalan besar bangsa ini dalam melaksanakan reformasi adalah bagaimana reformasi yang kita laksanakan di tengah-tengah bangsa yang sedang mengalami krisis ini dapat berlangsung aman dan terselamatkan. ABRI sadar, ketika menemui berbagai penilaian dan sorotan akan posisi dan peran ABRI dalam reformasi sehingga ABRI pun berupaya merespons dan mencermatinya. Komitmen ABRI sebagai bhayangkari negara itulah yang menempatkan sikap bahwa ABRI tidak boleh kehilangan kearifan dan kendali, meskipun banyak masalah dan pilihan yang sangat sulit dan pelik yang harus dihadapi dan diselesaikan.

Berangkat dari pemahaman dasar itulah maka untuk menjawab pertanyaan kritis seputar posisi, komitmen, dan peran ABRI dalam reformasi serta bagaimana paradigma baru peran ABRI dalam kehidupan kebangsaan di masa depan, ada tiga agenda yang ingin penulis kedepankan dalam tulisan ini. Tiga agenda itu meliputi: *Pertama*, posisi ABRI dalam reformasi. *Kedua*, reformasi internal ABRI dan refleksi kritis terhadap realitas reformasi. *Ketiga*, komitmen ABRI dalam menyelamatkan bangsa dan negara.

Posisi ABRI dalam Reformasi

Banyak kalangan menaruh harapan besar akan posisi ABRI dalam reformasi. Sebagai salah satu institusi yang memiliki legitimasi struktural dan kultural dalam kehidupan kebangsaan, posisi ABRI sangat strategis dalam menggerakkan reformasi. Tetapi kemudian muncul sikap pesimis dan skeptis terhadap ABRI. ABRI dinilai tidak mengambil posisi dalam reformasi. ABRI dikesankan tetap menjadi bagian dari format politik masa lalu.

Bagi ABRI penilaian subjektif itu sangat dipahami benar. Situasi yang terjadi pada saat itu ketika *euphoria reformasi* tengah berlangsung penilaian terhadap posisi ABRI sangat beragam. Ada yang berpendapat bahwa ABRI sebagai bhayangkari negara telah mengambil posisi yang *tepat* dan *proporsional*. Ada pula yang berpendapat bahwa ABRI terlambat mengambil posisi. Bahkan yang lebih ekstrem mengatakan bahwa ABRI sama sekali tidak mengambil posisi dan peran dalam reformasi. ABRI dinilai tidak pro-reformasi, bahkan cenderung mempertahankan *status quo*.

Beragamnya penilaian terhadap posisi ABRI dalam reformasi menandakan bahwa seluruh bangsa ini sangat berkepentingan terhadap ABRI. Tidak ada satu institusi mana pun yang mendapat perhatian besar, disorot dan dikritik bertubi-tubi selain ABRI. Bagi ABRI semua sorotan dan kritikan itu dicermati, *dipilih* dan *dipilah*. Ternyata tidak seluruh kritikan yang disampaikan kepada ABRI itu jujur dan *fair*. Tidak pula memberikan solusi dan alternatif. Bila ada kritikan dan saran yang sangat konstruktif, ABRI pasti akan menerima dengan tangan terbuka. Sebaliknya jika kritikan itu tanpa saran dan solusi, ABRI tentu akan berpikir keras apa yang harus dan akan dilakukan dengan kritikan itu. Sebaliknya jika kritikan itu hanyalah manifestasi dan peluapan dendam masa lalu, maka ABRI akan mengarifi tanpa harus bertindak *over productive*. Namun yang justru paling banyak terkomunikasikan ke tengah-tengah masyarakat adalah berbagai sorotan dan kritikan dari sisi negatifnya saja.

Berbicara masalah posisi dan peran ABRI dalam reformasi haruslah dilihat secara jernih dan utuh, bagaimana posisi dan peran ABRI dalam kehidupan kebangsaan. Sebagai bhayangkari negara tidak bisa lain posisi ABRI adalah sebagai komponen *bangsa* yang ikut bertanggung jawab mengamankan negara ini sebagaimana yang diamanatkan oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*), yaitu untuk memikul tugas dan tanggung jawab: *Pertama*, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; *kedua*, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan; *ketiga*, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Inilah sebenarnya yang melatarbelakangi dan menjadi dasar pemikiran dalam melihat apa dan bagaimana posisi dan peran ABRI dalam kehidupan kebangsaan. Bagi ABRI keselamatan bangsa merupakan *taruhan* yang tidak memiliki pilihan. Oleh sebab itu ABRI sebagai bagian dari sebuah sistem nasional harus mengamankan sistem itu. Sebaliknya jika sistem nasional itu berubah ABRI pasti harus berubah. Tetapi satu hal yang tetap menjadi fokus perhatian ABRI adalah bahwa perubahan sistem sama sekali tidak boleh mengancam *integrasi* dan *integritas* bangsa.

Ketika reformasi tengah kita gulirkan, kemudian muncul ancaman disintegrasi, adakah fenomena itu boleh dianggap sebatas wacana reformasi? Jika kemudian gerakan untuk memisahkan diri dari republik terus mengalir dan gencar, apakah kita tetap saja dapat mengatakan itu sebagai bagian dari demokrasi? Bagi ABRI, bicara soal kedaulatan adalah bicara hidup dan mati. Maknanya adalah bahwa kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945 harus diamankan dan diselamatkan.

Dalam konteks itulah, ABRI sejak semula secara konsisten *menyikapi* dan *respons* bagaimana reformasi ini dilaksanakan. Prinsip dasar yang melandasi sikap tersebut adalah jangan sampai reformasi yang kita gulirkan *salah dipahami* dan *salah diartikan*. Adakah kita bersepakat untuk memberi toleransi jika karena berbeda kepentingan dan pendapat kemudian ada pemaksaan kehendak dengan melakukan tindakan melawan hukum. Bagi masyarakat luas

fenomena itu yang saat ini mereka pahami. Jangan heran bahwa pembakaran kantor Polsek, penyerangan, perampasan tanah dan tindakan anarki misalnya, disikapi masyarakat sebagai bagian dari reformasi.

Di tengah kesulitan akibat krisis yang belum sepenuhnya dapat kita pulihkan, risiko dan ekses reformasi yang dilaksanakan tanpa mengindahkan hukum akan menimbulkan ancaman terhadap ketenangan dan keselamatan rakyat. Itulah sebabnya sejak semula sikap dan pandangan politik ABRI tentang reformasi ini sangat tegas:

Reformasi adalah sebuah keharusan untuk memperbaiki kelemahan dan kesalahan dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Reformasi harus dilaksanakan secara konstitusional, konseptual, dan terkendali.

Sikap dan pandangan politik ABRI seperti itu secara resmi telah disampaikan kepada seluruh rakyat Indonesia dalam SU MPR bulan Maret 1998 yang lalu. Dari sini ABRI menyadari bahwa dihadapkan pada tuntutan dan tantangan masa depan serta pengaruh perubahan lingkungan strategis, reformasi merupakan sebuah kebutuhan. Dari sikap dan pandangan politik ABRI seperti itulah ABRI mengambil posisi yang tepat mengenai bagaimana melaksanakan reformasi.

Reformasi Internal ABRI dan Refleksi Kritis terhadap Realitas Reformasi

Konsistensi ABRI dalam melaksanakan reformasi tidak semata-mata didasari oleh desakan apalagi tekanan eksternal yang bertubi-tubi. Bagi ABRI, keharusan melaksanakan reformasi lebih didasari pada

realitas tuntutan objektif terhadap tantangan dan perubahan masa depan. Itulah sebabnya mengapa reformasi yang dilaksanakan ABRI berdimensi internal dan eksternal, mencakup reformasi struktural dan kultural.

ABRI melakukan perhitungan dengan cermat agar reformasi tidak *salah arah* dan *menimbulkan ekses* yang dapat membahayakan eksistensi bangsa. Berkali-kali ABRI mengingatkan bahwa reformasi hendaknya dilaksanakan secara konstitusional, konseptual, jelas agenda dan prioritasnya, serta dikendalikan, sehingga tidak menimbulkan ekses dan risiko bagi keselamatan bangsa. Reformasi jelas merupakan proses dan memerlukan waktu. Atas dasar itu pulalah reformasi internal ABRI dilaksanakan dan akan terus berjalan sebagai bagian dari pelaksanaan reformasi nasional.

Selama satu tahun sejak bulan Maret 1998 lalu, reformasi internal ABRI secara kualitatif dan kuantitatif telah menghasilkan perubahan besar dan mendasar. Menurut penilaian ABRI apa yang telah dan tengah dilakukan ABRI dalam mereformasi diri boleh dikatakan sebuah perubahan yang *sangat dramatis*. Hanya dalam rentang waktu satu tahun perubahan mendasar telah berhasil dilaksanakan. Ada 14 (empat belas) perubahan mendasar yang telah dihasilkan (lihat Lampiran 1). Secara kuantitatif jumlah itu akan terus bertambah, karena proses reformasi terus berjalan.

Didasari oleh kesadaran perlunya melaksanakan perubahan paradigma terhadap peran ABRI selama ini, ABRI telah berhasil merumuskan paradigma baru peran ABRI abad XXI. Paradigma baru peran ABRI abad XXI inilah yang akan mendasari se-

luruh kebijakan dan pelaksanaan reformasi internal ABRI. Di sana dijelaskan bahwa paradigma baru peran ABRI yang didasarkan pada visi ABRI ke depan adalah bahwa:

ABRI merupakan kekuatan pertahanan keamanan yang profesional, efektif, efisien dan modern yang senantiasa siap mengamankan dan memberikan sumbangan darma bakti bagi kelancaran pembangunan bangsa (nation building) dan pembangunan nasional (national development).

Dari pengertian dasar ini selanjutnya dijabarkan ke dalam 6 (enam) peran utuh ABRI yang meliputi: (1) mempertahankan kedaulatan tanah air dari ancaman eksternal; (2) menjaga keamanan dalam negeri dari ancaman internal; (3) memberikan sumbangan aktif kepada pembangunan bangsa (*nation building*); (4) mendorong pengembangan demokrasi dan masyarakat madani; (5) membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam arti seluas-luasnya; dan (6) berperan aktif dalam tugas-tugas pemeliharaan perdamaian dalam rangka upaya mewujudkan perdamaian dunia.

Inilah rumusan utuh peran ABRI yang tidak lagi bersifat dikotomis. Sebagaimana paradigma lama yang memisahkan antara peran sebagai kekuatan hankam dan kekuatan sosial politik. Sebagai konsekuensi logis untuk menjabarkan peran utuh ABRI yang tidak lagi dikotomis, di mana ABRI pada akhirnya tidak akan terlibat dalam politik praktis (*day to day politics*) maka dirumuskan empat paradigma baru peran sosial politik ABRI. Paradigma baru peran sosial politik ABRI merupakan dasar kebijakan pimpinan ABRI untuk segera dapat mengambil langkah-langkah strategis dalam menata kembali peran sosial politik ABRI yang disesuaikan dengan paradigma baru peran ABRI abad XXI.

Jika kita cermati paradigma baru peran sosial politik ABRI, esensinya adalah bahwa peran sosial politik ABRI akan surut seiring makin berdayanya masyarakat madani, di mana pada akhirnya ABRI meninggalkan kegiatan politik praktis. Untuk menuju ke arah itu tentunya tidak mungkin seketika dan saat ini juga. Ada proses dan tahapannya. Yang jelas komitmen ABRI untuk melaksanakan reformasi internalnya terus berjalan. Suara sumbang dan skeptis yang tetap meragukan niat baik dan komitmen ABRI dalam reformasi tidak akan pernah mengecilkan semangat ABRI. ABRI senantiasa melakukan refleksi atas pelaksanaan reformasi dan senantiasa mengingatkan kepada seluruh komponen bangsa untuk jangan sekadar merombak dan mengubah, tanpa menyadari adakah kita masih pada jalur yang benar. Diperlukan pula sebuah perenungan atau refleksi untuk menilai apa yang sudah kita kerjakan.

Selama ini orang hanya berpikir bagaimana menjebol, mengganti dan mengubah tatanan yang ada. Tidak lagi berpikir apakah tatanan itu masih sesuai atau tidak, masih dapat dipertahankan atau tidak. Tidak pula secara cerdas menyikapi eksekusi dan limbah yang ditimbulkan akibat orang bebas berkehendak melakukan apa saja tanpa mengindahkan hukum yang berlaku.

Kita harus melakukan sebuah refleksi atas pelaksanaan reformasi selama ini. Beberapa kriteria atau parameter dapat kita pergunakan. Dengan parameter itu paling tidak kita dapat menilai adakah reformasi yang kita laksanakan telah sesuai dengan harapan kita bersama. Pemahaman yang harus kita bangun bersama dalam menilai reformasi adalah: *Pertama*, reformasi bukan revolusi. *Kedua*, reformasi adalah proses

dan perlu waktu. *Ketiga*, reformasi adalah perubahan dan berkesinambungan. *Keempat*, reformasi berdimensi struktural dan kultural. *Kelima*, reformasi harus memiliki agenda, prioritas dan tahapan yang kongkret dan jelas. *Keenam*, reformasi harus kita kendalikan supaya tidak keluar dari tujuan dan sasaran serta arah yang kita kehendaki.

Dari keenam kriteria itu kita dapat menilai adakah reformasi yang telah berjalan hampir satu tahun ini telah memenuhi kriteria tersebut. Bagi ABRI kriteria itu penting untuk dijadikan *acuan nasional* dalam menilai dan mengukur pelaksanaan reformasi. Karena dengan terus-menerus berupaya melakukan perenungan, kita akan terhindar dari kemungkinan menyimpang dari arah dan tujuan semula.

Dengan kriteria itu pula ABRI secara konsisten terus berusaha memantapkan pelaksanaan reformasi internal dalam menatap masa depannya yang penuh tantangan dan ketidakpastian. Melalui keteguhan sikap seperti itulah ABRI terus berusaha menjaga komitmennya sebagai bhayangkari negara.

Komitmen ABRI dalam Menyelamatkan Bangsa dan Negara

Tantangan utama yang dihadapi ABRI sebagai bhayangkari negara adalah bagaimana ABRI dan seluruh komponen bangsa dapat terus menjaga dan menyelamatkan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman eksternal maupun internal. Karena sejarahnya yang tidak terpisahkan dengan rakyat dalam mendirikan republik ini, maka posisi dan peran ABRI sebagai bhayangkari negara harus diterjemahkan memiliki posisi dan peran

yang sama dengan seluruh rakyat Indonesia. Dari prinsip dasar ini, ABRI tidak mampu memahami adanya pemikiran dan kehendak segelintir pihak yang ingin memisahkan ABRI dari rakyat.

Menyadari betapa tantangan tugas ke depan yang makin berat dan kompleks, sudah sepatutnya langkah kongkret yang kita bangun adalah bagaimana kita menyatukan langkah bersatu menghadapi persoalan bangsa ini. Bukan bagaimana caranya memisahkan ABRI dari rakyat. Karena salah satu hasil nyata dari upaya pemisahan itu saat ini dapat dilihat bagaimana rakyat menjadi tidak percaya lagi kepada ABRI. Lepas dari semua kelemahan dan bahkan kesalahan ABRI atas perannya pada masa lalu, tentu tidak adil jika solusi yang diperlukan adalah mengisolasi ABRI dari rakyat.

Rakyat sebagai kekuatan dasar bhayangkari negara menjadi faktor penentu bagi keberhasilan tugas ABRI dalam menjaga dan menjamin keamanan dan keselamatan bangsa. Tanpa dukungan rakyat, ABRI jelas tidak akan mampu berbuat banyak. Saat ini yang diperlukan masyarakat adalah jaminan rasa aman untuk melakukan semua aktivitas kegiatan sehari-hari. Tentu semua pihak harus menyadari bahwa jika ada persoalan yang muncul baik ekonomi, politik dan sosial budaya, limbahnya tidak dapat dihindarkan pasti akan mengalir kepada aspek keamanan. Oleh sebab itu jika kondisi keamanan saat ini dinilai tidak dapat memberikan rasa aman kepada masyarakat, jawabannya tidak sepenuhnya terserah pada ABRI. Hal ini bukan berarti ABRI mengelak dari tanggung jawab. ABRI justru mengajak untuk menyadari bahwa keadaan aman dan rasa aman merupakan kepentingan

nasional. Berbicara soal keamanan tidak identik dengan ABRI. Keamanan sebagai kepentingan nasional adalah hak dan kewajiban seluruh rakyat (pasal 30 UUD 1945). Itulah sebabnya jangan pisahkan ABRI dari rakyat dalam mengamankan seluruh kepentingan dan agenda nasional.

Khusus menghadapi Pemilu dan SU MPR mendatang sebagai salah satu agenda nasional yang sangat strategis, kunci keberhasilannya terletak kepada kita semua. Adakah kita berkehendak untuk menyukseuskannya atau sebaliknya. Bagi ABRI Pemilu memiliki arti dan makna yang sangat strategis. Pemilu bulan Juni 1999 merupakan pintu gerbang utama untuk mewujudkan cita-cita reformasi. Oleh karena itu Pemilu harus berjalan jujur, adil, aman dan demokratis.

Sukses Pemilu harus memenuhi paling tidak tiga kriteria, yaitu: *yuridis*, *politis* dan *keamanan*. Dilihat dari aspek yuridis, Pemilu harus sesuai dengan UU Pemilu dan Peraturan Pemerintah yang terkait, tidak ada distorsi dan cacat secara yuridis.

Dilihat dari aspek politik Pemilu harus dilaksanakan secara *luber* (langsung, umum, bebas dan rahasia) dan *jurdil* (jujur dan adil). Keseluruhan proses penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, secara sadar dan bertanggung jawab. Warga negara yang telah memiliki hak pilih menggunakan hak politiknya, kampanye berkualitas yang bersifat mendidik dan etis, semua partai politik peserta Pemilu, pantau dan masyarakat menerima hasil Pemilu. Dilihat dari aspek keamanan, maka kegiatan kampanye dan pemungutan suara berlangsung secara aman tertib dan lancar. Ti-

dak terjadi benturan fisik antarkontestan maupun tindakan kerusuhan lainnya.

Untuk mendukung pelaksanaan Pemilu yang aman itulah ABRI dan seluruh komponen masyarakat serta partai politik peserta Pemilu harus dengan sungguh-sungguh berusaha mengamankan seluruh tahapan Pemilu. Sementara itu untuk menjamin agar Pemilu berlangsung jujur, adil dan demokratis ABRI secara konsisten dan konsekuen bersikap netral.

Sikap politik ABRI tentang netralitas ABRI dalam Pemilu dinyatakan: *Pertama*, ABRI tidak akan melakukan upaya dan rekayasa untuk membantu memenangkan salah satu partai. *Kedua*, ABRI tidak berpihak, dan mengambil jarak yang sama dengan partai politik manapun. *Ketiga*, ABRI memberikan perlakuan yang sama secara adil dan proporsional kepada semua partai politik yang ada. *Keempat*, tidak ada keharusan dan larangan bagi anggota KBA (Keluarga Besar ABRI) dalam menentukan pilihan politiknya. Semua diserahkan pada otoritas politik individu masing-masing.

Dari keseluruhan sikap, langkah dan tindakan ABRI dalam merespons dan melaksanakan reformasi, ABRI menyadari sepenuhnya bahwa melaksanakan reformasi tidak semudah membalikkan telapak tangan, apalagi sekadar menjebol dan merombak. Jika kekuatan menjebol dan merombak jauh lebih besar daripada kekuatan untuk memperbaiki dan membangun, maka bangsa ini akan terus mengalami kesulitan

yang berkepanjangan. Saat ini justru kekuatan untuk memperbaiki dan membangunlah yang diperlukan. Dalam konteks itulah sebenarnya pemahaman ABRI sebagai bha-yangkari negara diberi pemaknaan.

Lampiran 1

EMPAT BELAS PERUBAHAN MENDASAR AGENDA REFORMASI YANG TELAH DIHASILKAN ABRI

1. Sikap dan pandangan politik ABRI tentang paradigma baru peran ABRI abad XXI.
2. Sikap dan pandangan politik ABRI tentang paradigma baru peran sosial politik ABRI.
3. Pemisahan Polri dari ABRI yang telah menjadi keputusan pimpinan ABRI mulai 1 April 1999 sebagai transformasi awal.
4. Penghapusan Wansospolpus dan Wansospolda/Tingkat I.
5. Perubahan Staf Sosial Politik menjadi Staf Teritorial.
6. Likuidasi Syawan ABRI, Kamtibmas ABRI dan Babinkar ABRI.
7. Penghapusan Sospoldam, Babinkardam, Sospolrem dan Sospoldim.
8. Penghapusan kekayaan ABRI melalui keputusan pensiun atau alih status.
9. Pengurangan jumlah fraksi ABRI di DPR, DPRD VII.
10. ABRI tidak akan pernah lagi terlibat dalam politik praktis atau *day to day politic*.
11. Pemutusan hubungan organisatoris dengan partai Golkar dan mengambil jarak yang sama dengan semua partai politik yang ada.
12. Komitmen dan konsistensi netralitas ABRI dalam Pemilu.
13. Perubahan paradigma hubungan ABRI dan Keluarga Besar ABRI (KBA).
14. Revisi piranti lunak berbagai doktrin ABRI disesuaikan dengan era reformasi dan peran ABRI abad XXI.

Partai Politik dan Kemampuan Kompetisi Menggalang Dukungan*

J. Kristiadi

Maraknya partai-partai politik sekarang ini mengisyaratkan terjadinya situasi kebebasan politik yang luar biasa dari berbagai kalangan masyarakat. Hampir tidak ada kendala politik yang berarti untuk mendirikan sebuah partai politik baru. Apakah sebuah partai politik itu merupakan partai tandingan atau penggembosan partai yang sudah ada, nampaknya tidak terlalu bermasalah. Pemerintah pun tidak melakukan pembatasan dan pelarangan-pelarangan seperti pada masa pemerintahan Orde Baru. Tampaknya kebebasan itu menjadi suatu kondisi politik tersendiri bagi tegaknya kedaulatan partai politik. Kekuatan riil politik yang dimiliki partai-partai politik tertentu saat ini jauh lebih besar daripada kekuatan riil politik yang ada pada pemerintah dan DPR sekalipun.

Trend ini dapat dilihat dari kekuatan daya tekan politiknya kepada pemerintah dan kebijakannya yang cenderung melebihi daya tekan politik DPR yang mestinya berfungsi untuk itu. Dukungan massa partai tertentu walaupun belum teruji dalam sebuah pemilu yang jujur adalah menjadi kenyataan politik yang tidak bisa dinafikan. Dukungan riil politik massa inilah yang sementara menjadi ukuran kekuatan partai politik dalam masa-masa transisi ini. Kendati kekuatan itu baru mencerminkan bagian terkecil saja dari wujud kedaulatan rakyat sebenarnya yang secara de facto baru menyentuh sisi politiknya saja, namun hal itu mempunyai arti bagi kedaulatan rakyat secara menyeluruh.

Pendahuluan

PEMILU yang rencananya diselenggarakan pada tanggal 7 Juni 1999 merupakan peristiwa penting. Sebab bila dapat berlangsung secara demokratis, pemilu akan menjadi titik awal dari suatu proses panjang tidak saja bagi terwujudnya masyarakat yang demokratis, tetapi juga secara bertahap dapat mengatasi kemelut bangsa ini. Namun demikian harapan besar ini tidak pula menutup kemungkinan kegagalan pemilihan umum mengingat konflik-konflik komunal yang merebak di berbagai daerah dikuatirkan berkembang

menjadi kerusuhan sosial yang semakin meluas sejalan dengan meningkatnya suhu politik menjelang pemilihan umum.

Sementara itu kegairahan rakyat menyambut era baru antara lain diwujudkan dari banyaknya jumlah partai politik yang didirikan oleh masyarakat. Melalui *Tim Sebelas* empat puluh delapan partai politik dianggap memenuhi syarat untuk mengikuti pemilihan umum yang akan datang. Dalam waktu yang sangat singkat mereka harus berlaga di arena pemilihan umum. Persoalannya adalah bagaimanakah kemampuan partai politik dalam menggalang dukungan masyarakat? Bagaimanakah potensi dan kendala bagi terwujudnya kompetisi demokratis terutama ditinjau dari sisi kesiapan

*Makalah pada Seminar *Pemilu 1999 dan Peluang Demokratisasi* yang diselenggarakan oleh CSIS, 25 Maret 1999, di Jakarta.

partai politik? Sejauh mana hal tersebut berimplikasi pada pembaruan dan kemajuan budaya politik masyarakat.

Sekilas Mengenali Perilaku Pemilih

Pemilihan umum adalah mekanisme perebutan kekuasaan secara damai di antara kelompok-kelompok masyarakat yang mempunyai perbedaan kepentingan yang beraneka ragam. Oleh sebab itu Pemilu juga merupakan arena adu kekuatan di antara partai politik dalam memperebutkan kekuasaan melalui dukungan masyarakat. Dengan demikian pemilu adalah kompetisi memperebutkan sesuatu fenomena politik yang sangat *menakjubkan* dan *menggoda*, yaitu kekuasaan. Disebutkan menakjubkan karena siapa pun akan terpesona dengan dahsyatnya kekuasaan. Dikatakan menggoda karena kalau kekuasaan tidak dikelola dengan baik, ia akan merayu yang menggonggaminya sehingga mabuk kepayang, lupa daratan dan berperilaku serta bertabiat yang tidak saja sewenang-wenang, tetapi juga kehilangan segala kontrol atas dirinya, termasuk rasa malu. Siapa pun yang telah mencicipi nikmatnya madu kekuasaan, mempunyai kecenderungan mengerahkan segala cara untuk mempertahankan dan memperbesar kekuasaan yang telah diperolehnya. Oleh karena itu pemilu sebagai instrumen yang dapat mengatur perebutan dan pergantian kekuasaan secara damai hanya akan terwujud dan menghasilkan tertib politik yang demokratis kalau diselenggarakan dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip kejujuran dan keadilan.

Enam kali pemilihan umum telah diselenggarakan selama Orde Baru. Sebanyak itu pula pemilihan umum hanya merupakan

bagian dari seremoni politik yang menghasilkan struktur kekuasaan yang bertentangan secara diametral dengan maksud diselenggarakannya pemilihan umum. Lembaga perwakilan tidak merupakan representasi dari rakyat, melainkan kepanjangan tangan dari penguasa. Segala sepak terjang lembaga perwakilan tidak mempunyai hubungan dengan kepentingan rakyat, termasuk memilih seorang presiden yang telah lama ditolak oleh rakyat. Hal itu telah menimbulkan perlawanan rakyat baik secara diam-diam maupun secara terbuka. Puncak keberhasilan perlawanan rakyat adalah jatuhnya kekuasaan otoriter yang telah bertengger selama tiga puluh tahun. Jatuhnya penguasa otoriter telah memberikan kemungkinan dan kesempatan bagi tumbuhnya demokrasi melalui suatu pemilihan umum yang demokratis.

Dalam sejarah ilmu politik belum pernah dikemukakan *grand theory* mengenai perilaku pemilih (*voter*). Namun dewasa ini dikenal tiga macam teori perilaku pemilih yang dapat dikelompokkan ke dalam tiga mazhab besar sebagai berikut (Kristiadi, 1996 sebagaimana dapat dilihat dalam *Prisma*, No. 3/1996). *Pertama*, teori perilaku pemilih dari mazhab sosiologis oleh *Columbia's University Bureau of Applied Social Science*. *Kedua*, teori perilaku dari mazhab psikologis yang dikembangkan oleh *University of Michigan's Survey Research Centre*.

Berbeda dengan pendekatan sosiologis yang deterministik, pemikiran mazhab ini menekankan bahwa *voting* ditentukan oleh tiga aspek yaitu keterikatan seseorang kepada partai politik tertentu, orientasi seseorang kepada seorang presiden atau anggota parlemen serta orientasinya terhadap

isu-isu politik. Dengan demikian identifikasi kepartaian adalah inti mazhab psikologis untuk menjelaskan perilaku seseorang memberikan suara dalam pemilihan umum.

Teori *ketiga* merupakan penolakan terhadap kedua teori tersebut. Teori ini mengembangkan teori baru dengan pendekatan ekonomi atau rasional yang menekankan bahwa pemberian suara ditentukan berdasarkan perhitungan untung rugi.

Ketiga teori tersebut meskipun dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dalam memahami perilaku pemilih dalam negara yang lebih mapan kehidupan demokrasi, tidak dapat sepenuhnya dijadikan acuan dalam memahami perilaku pemilih di Indonesia dengan alasan sebagai berikut. *Pertama*, mazhab sosiologis terlalu menekankan kepada peran kelas (aliran Marx dan Weber), sebagai faktor yang menentukan preferensi politik. Mazhab ini juga percaya bahwa kelas merupakan basis/landasan pengelompokan politik, sebab partai-partai politik tumbuh dan berkembang berdasarkan kelompok-kelompok masyarakat yang berlainan karena kepentingan tertentu. Hal itu jelas tidak dikenal di Indonesia. Kalaupun terdapat *kelas-kelas* dalam masyarakat, mereka lebih merupakan pemilahan dari kelompok yang berkuasa (birokrat) dan kelompok yang dikuasai (rakyat), serta pengelompokan berdasarkan primordial.

Kedua, mazhab psikologis menitikberatkan pada identifikasi kepartaian. Ini pun kurang relevan karena kehidupan politik Indonesia belum memungkinkan berkembangnya isu-isu politik yang menjadi pilihan alternatif. Selama puluhan tahun isu-isu politik didominasi oleh partai politik tertentu.

Ketiga, mazhab ekonomis atau rasional yang mengandalkan rasionalitas perilaku pemilih kurang realistis mengingat bahwa sebagian besar masyarakat belum mengenal dengan baik calon-calon anggota parlemen dan isu-isu politik yang berkembang. Dengan demikian tidak mungkin melakukan penelitian tentang keuntungan dan kerugian yang diperoleh karena pemilu dipusatkan kepada pilihan tanda gambar.

Simbol Primordial sebagai Daya Pikat

Nampaknya kompetisi partai politik dalam memperebutkan dukungan rakyat tidak dapat mengacu kepada pengalaman-pengalaman empiris dari negara-negara lain sebagaimana ditunjukkan oleh teori di atas. Hal itu terutama karena jarak waktu berdirinya partai politik dengan pemilihan umum yang akan datang sangat sempit, sehingga masing-masing partai politik sangat sibuk dengan urusan teknis organisatoris seperti mendirikan cabang di daerah, konsolidasi organisasi, membentuk kepengurusan, menggalang dana, menyelesaikan kepengurusan kembar, melakukan seleksi calon-calon anggota parlemen dan lain-lain. Oleh karena itu partai politik tidak mempunyai waktu lagi untuk melakukan sosialisasi *platform* politik mereka kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Bahkan mensosialisasikan tanda gambar partai pun bukan persoalan yang sederhana mengingat waktu yang sangat terbatas dan jumlah partai yang tidak sedikit. Lebih-lebih terdapat beberapa partai politik yang mempunyai gambar sangat mirip satu dengan lainnya. Akibatnya mereka tidak dapat mengemas gagasan-gagasan spesifik yang dianggap baik dan ke-

mudian dijual kepada masyarakat sebagai tawaran rasional atas persoalan-persoalan yang dihadapi oleh bangsa ini.

Mencermati kenyataan tersebut diperkirakan partai politik dalam menggalang dukungan massa akan dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut. *Pertama*, pemanfaatan simbol-simbol primordial. Pemanfaatan simbol-simbol primordial dalam kampanye sudah mulai nampak jelas pada identitas puluhan partai politik yang memilih ikatan primordial sebagai identitas partai. Padahal, sejarah telah banyak memberikan pelajaran bahwa pemanfaatan sentimen primordial untuk kepentingan politik mengakibatkan luka sosial dalam masyarakat. Pengalaman historis pada masa orde baru, pemilu banyak diwarnai konflik-konflik sosial yang dipicu oleh kampanye yang menggunakan simbol agama. Misalnya, perang ayat pernah terjadi pada beberapa kali pemilu pada masa orde baru.

Kedua, mengandalkan tokoh-tokoh sentral mereka. Tiadanya isu-isu rasional juga akan mendorong partai-partai politik untuk memanfaatkan tokoh-tokoh mereka dalam menyedot dukungan massa, mengingat tidak terdapat iklim politik yang cukup *favourable* melakukan wacana publik tentang isu politik yang lebih rasional. Cara memperoleh dukungan massa semacam ini juga mengandung tingkat konflik sosial yang tinggi karena akan menjebak partai-partai untuk melakukan kampanye dengan melakukan serangan terhadap masalah-masalah pribadi lawan politiknya.

Jelas bahwa kompetisi memperebutkan dukungan massa dengan mengandalkan solidaritas primordial dan karisma tokoh-tokoh partai akan merugikan perkembangan

demokrasi. Lebih-lebih masyarakat Indonesia mewarisi kultur politik feodalistik yang tidak kondusif bagi perkembangan demokrasi. Dominasi kultur politik yang paternalistik terjadi karena masyarakat terlalu sedikit memperoleh pengalaman belajar demokrasi. Sejak kemerdekaan, bangsa Indonesia telah mencoba bergulat dengan berbagai sistem demokrasi, namun belum mampu melakukan transformasi budaya paternalistik menjadi budaya egalitarian. Praktis demokrasi hanya terbatas pada pembentukan struktur politik tanpa disertai oleh proses transformasi budaya demokratis yang memadai. Cara memperoleh dukungan dengan memanfaatkan sentimen primordial dan mengandalkan karisma tokoh-tokohnya akan mendorong terjadinya konflik-konflik sosial yang eksplosif. Selain itu cara-cara seperti itu tidak mendukung terjadinya pendewasaan kultur politik yang demokratis. Oleh sebab itu pemilihan umum sangat mudah menjadi instrumen penguasa untuk mempertahankan kekuasaan.

Budaya politik demokrasi yang belum mapan dimanifestasikan pula dalam bentuk keengganannya menerima kekalahan. Tidak *legowo* kalau orang lain memperoleh kemenangan. Idiom-idiom dalam kompetisi masih diwarnai oleh kultur perang atau saling merusak. Kultur kompetisi yang berkembang adalah *lebih baik mati daripada kalah*. Atau, kalau dalam memperebutkan sesuatu namun kecil kemungkinan memperoleh barang tersebut, lebih baik dirusak daripada orang lain yang mendapatkannya. Kebiasaan ini sudah diperoleh sejak kecil, antara lain dalam memperebutkan layang-layang putus. Pedomannya, lebih baik layang-layang rusak daripada diambil oleh orang lain. Singkatnya pepatah *ti ji ti*

beh kependekan dari *mati siji mati kabeh* (mati satu mati semua) masih hidup dalam masyarakat. Oleh sebab itu tidak mengherankan kalau pada tingkat *grass root* sikap itu akan mendorong terjadinya proses radikalisi dan militansi para pendukung masing-masing partai politik. Ben-trokan di beberapa daerah di antara pengikut partai-partai politik mengindikasikan bahwa proses radikalisi telah terjadi dalam masyarakat. Bahkan pesanan senjata yang diduga akan digunakan pada masa pemilihan umum telah pula dilakukan (lihat, antara lain, *Tempo* edisi 9-15 Maret 1999). Selain itu latihan-latihan ilmu *kanuragan* (ilmu memperkebal tubuh) telah terjadi di beberapa daerah.

Politik Uang dan Kekuasaan

Permainan uang dalam politik, khususnya dalam pemilihan umum, akan sangat berbahaya bagi terselenggaranya pemilihan umum yang jujur dan adil dalam masyarakat yang dililit kesulitan hidup. Rakyat yang miskin akan sangat tergoda oleh bujukan pemberian uang karena desakan kebutuhan sehari-hari. Pilihan terhadap isu-isu politik rasional menjadi suatu hal yang terlalu mewah. Oleh sebab itu penyelenggaraan pemilu yang disertai dengan permainan uang dalam masyarakat yang mengalami kemiskinan akan membuka kemungkinan gagalnya proses demokratisasi. Momentum ini secara terbuka dikemukakan oleh salah seorang pimpinan partai politik bahwa ia akan mempergunakan dananya yang berlebihan untuk memenangkan pemilu yang akan datang.

Bentuk permainan *money politics* dapat berwujud mulai dari yang sangat seder-

hana, yaitu memberikan uang atau bahan keperluan sehari-hari kepada rakyat sampai dengan cara-cara yang cukup canggih, yaitu pendomplengan program-program pemerintah oleh partai politik tertentu. Pada masa orde baru cara-cara tersebut dilakukan secara bersama-sama, bahkan seringkali dilakukan secara terbuka. Mereka mengidentifikasikan program pemerintah dengan program golongan karya (Golkar). Nampaknya pada pemilu yang akan datang permainan seperti itu masih akan dilakukan pula oleh beberapa birokrat untuk mendukung kekuatan politik tertentu, terutama Golkar. Misalnya pembagian uang yang dilakukan oleh tokoh Golkar di Sulawesi Selatan, A.A. Baramuli, dan di beberapa wilayah di Indonesia Timur sangat sulit untuk tidak dikatakan telah memasuki wilayah permainan uang untuk tujuan politik.¹ Kalau tindakan itu dibantah sebagai pemberian sumbangan, mengapa mesti dilakukan dengan mengatasnamakan Golkar, tidak melalui yayasan sosial misalnya. Selain itu permainan uang dilakukan pula dengan memanfaatkan program jaringan pengamanan sosial serta pungutan dua persen dari keuntungan BUMN untuk Golkar.² Protes terhadap permainan uang an-

¹Kasus ini mendapatkan liputan luas oleh media massa. Lihat antara lain, *Media Indonesia*, 21 Januari 1999.

²Kesepakatan tersebut tertuang dalam dokumen kerja sama antara Asosiasi Pondok Pesantren (APP) dengan BUMN tertanggal 29 Desember 1998 dengan Nomor S08/D2/PBBUMN/1988. Dalam dokumen tersebut dinyatakan bahwa setiap pondok pesantren memperoleh pinjaman 50 juta rupiah tanpa bunga dari Kantor Menteri Negara BUMN yang berasal dari dana yang disisihkan dari keuntungan sebesar 2 persen. Golkar bertugas memonitor realisasi penggunaan dana tersebut. Program ini mendapat liputan cukup luas oleh media massa karena kebijakan ini dianggap kontroversial dan tidak adil

tara lain dikemukakan oleh Santosa, Wakil Ketua Partai Amanat Nasional (PAN), Jawa Barat (*DR*, No. 26/XXX/8-13 Februari 1999).

Permainan politik uang tidak hanya dilakukan oleh partai-partai politik, tetapi dilakukan pula oleh penguasa lama (Soeharto) dengan berbagai macam cara. Misalnya dukungan keuangan Probosutedjo kepada salah satu partai PNI (versi Maruli Pardede) yang kemudian memilih Probosutedjo sebagai ketua PNI (*Gatra*, No. 13 Tahun V, edisi 13 Februari 1999), dianggap oleh sementara kalangan sebagai salah satu bentuk manuver politik penguasa lama. Anggapan yang sama ditujukan pula terhadap Ibnu Hartomo, adik Ny. Tien Soeharto mengumpulkan beberapa partai politik yang diduga diajak bergabung di bawah naungannya.³ Sementara itu Prof. Dr. Amien Rais (Ketua Partai Amanat Nasional/PAN) menyatakan secara terbuka kepada media massa bahwa ia ditawarkan bantuan sebesar sebelas milyar rupiah oleh keluarga dekat Soeharto.

Permainan uang dalam pemilu semacam itu tentu akan menyebabkan pemilu gagal sebagai instrumen yang diharapkan

dalam arti tidak memberikan akses yang sama kepada partai politik lain untuk melakukan *monitoring* program tersebut. Lihat antara lain, tabloid *Tekad*, No. 15/Tahun I edisi 8-14 Februari 1999.

³*Forum* No. 23 Tahun VII, edisi 22 Februari 1999, dan *Tempo*, edisi 9-15 Februari 1999, menyebutkan beberapa partai politik yang dikooptasi oleh Ibnu Hartomo, yaitu antara lain Partai Pembangunan Kesejahteraan, Partai Tani dan Nelayan (pernah mengusulkan Soeharto sebagai Bapak Tani dan Nelayan), Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia (PSPSI), Partai Republik, Partai Aliansi Kebangkitan Sunny Indonesia (AKAMSI), Partai Demokrat Liberal (PDL), Partai Gema Masyarakat Indonesia dan lain-lain.

menjadi tonggak awal bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Bahkan yang lebih mengkhawatirkan, politik uang mempunyai potensi mengembalikan tangan-tangan penguasa lama mendominasi lagi perpolitikan nasional. Dominasi penguasa lama tidak harus diartikan tampilnya penguasa lama secara fisik, melainkan melalui kroni-kroni yang kini masih bertebaran di lingkungan birokrasi baik sipil maupun militer, serta dalam masyarakat. Dengan memiliki jumlah dana yang besar, permainan politik uang penguasa lama walaupun tidak mengembalikan perpolitikan nasional ke pola rezim orde baru, setidaknya tidak memperlambat atau mempersulit proses demokratisasi. Sekiranya terdapat partai politik yang bersedia dibiayai atau mendapat dukungan dana dari penguasa lama Soeharto, mudah-mudahan hanya diterima bantuannya tetapi tidak perlu diikuti nasihatnya. Oleh karena itu diperlukan aturan main politik uang yang lebih operasional oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Meskipun telah diputuskan bahwa birokrasi sipil dan militer tidak lagi memihak kepada salah satu partai politik, namun dalam pelaksanaannya hal itu perlu tetap diwaspadai karena beberapa alasan. *Pertama*, kemenangan Golkar dalam setiap pemilihan umum selalu mengandalkan dukungan dari kedua lembaga tersebut. Oleh karena itu dari pihak Golkar sendiri dewasa ini masih ingin tetap mengandalkan dukungan itu, meskipun dengan cara-cara yang lebih canggih. Indikasi mengenai hal itu cukup jelas, antara lain dapat dibaca dari beberapa hal seperti: (1) tertundanya penyampaian RUU Pemilu oleh Mensesneg ke DPR karena terdapat pasal yang menyatakan netralitas birokrasi. Setelah terja-

di kompromi bahwa pasal tersebut di-drop, dan kemudian akan diatur dengan peraturan pemerintah sesuai dengan konsensus tiga OPP, peraturan pemerintah yang terbit pertama ternyata menyimpang dari kesepakatan bersama. Baru setelah diprotes oleh PPP, peraturan pemerintah direvisi sesuai dengan konsensus; (2) batalnya janji Ir. Akbar Tandjung mengundurkan diri seandainya terpilih menjadi Ketua Umum Golkar pada Munaslub tahun 1998 lalu menunjukkan bahwa jabatan sebagai Mensesneg masih dianggap efektif untuk mendukung kiprah sebagai ketua Golkar. Alih-alih mundur, malahan ia mengajak beberapa rekan menteri untuk menjadi pengu-rus Golkar; (3) pernyataan presiden yang mengizinkan menteri melakukan kampanye, kecuali empat menteri dan jaksa agung, menunjukkan bahwa Golkar masih akan tetap mengandalkan kekuatan birokrasi dalam pemilihan umum yang akan datang. Dalam kasus ini seharusnya KPU yang berwenang menyelenggarakan kampanye harus membuat pengaturan yang sangat ketat disertai kontrol yang efektif agar bilamana menteri memang diijinkan berkampanye harus berhenti menjadi menteri dalam arti kata yang sesungguhnya. Jangan sampai terjadi lagi praktek-praktek penyalahgunaan jabatan kenegaraan untuk kepentingan golongan sebagaimana dilakukan oleh bekas ketua Golkar yang merangkap menjadi menteri. Setiap kampanye pemilihan umum melakukan sandiwara dengan menyatakan pagi hari sebagai menteri pada waktu meresmikan proyek, dan kemudian beberapa jam berikutnya berpidato sebagai kader Golkar. Permainan seperti itu sudah harus diakhiri kalau memang pemilu diharapkan menjadi awal dari penyelesaian kemelut bangsa yang sudah terlalu parah ini.

Kedua, mulai tercium bahwa putusan netralitas birokrasi masih diragukan sendiri oleh aparat birokrasi terutama yang jauh dari pusat-pusat reformasi. Mereka, setelah puluhan tahun harus memihak kepada Golkar dan kemudian harus bersikap netral, nampaknya masih sulit mempercayai bahwa mereka harus tidak memihak lagi. Hal itu karena penetrasi campur tangan birokrasi dalam kehidupan politik telah terlalu lama dan terlalu mendalam, tidak saja masuk ke dalam tulang sumsum birokrasi, bahkan sudah menguasai pikiran bawah sadar mereka. Protes Mari'e Muhammad pada acara KKI (Komite Kemanusiaan Indonesia) di Jakarta Utara terhadap Golkar setempat merupakan salah satu contoh di mana Golkar di Ibukota pun secara terang-terangan berani melakukan hal-hal yang dianggap kurang *fair*, yaitu memasang rambu-rambu dan bendera-bendera Golkar di sekitar kegiatan KKI (*Suara Peinbaruan*, Sabtu, 19 Maret 1999). Kalau di Jakarta di mana semua mata dengan tingkat kewaspadaan yang tinggi Golkar berani nekad melakukan hal itu, di daerah-daerah yang jauh dari pengawasan, *keberanian* itu pasti akan lebih besar. Sementara itu program KTP gratis yang dimaksudkan agar masyarakat dapat mendaftarkan diri sebagai pemilih, dapat menjadi salah satu tugas dari para aktivis pemantau pemilu mengenai apakah program itu bebas dari pesan-pesan politik yang dilakukan oleh birokrat setempat.

Keraguan birokrasi bersikap netral dalam pemilu akan sangat menguntungkan Golkar. Oleh karena itu dapat dimengerti pernyataan berbau arogan dari salah satu tokoh Golkar yang menyebutkan Golkar di luar Jawa akan memperoleh 70 persen dan

di Jawa sekitar 40 persen. Sasaran itu tidak mustahil tercapai, lebih-lebih bila mereka berhasil mendistorsi pengertian reformasi dengan keributan, kekacauan, terganggunya keamanan, mahalannya harga-harga kebutuhan pokok sehari-hari, dan segala hal yang menyengsarakan hidup rakyat. Sementara itu Golkar menjanjikan kembalinya *kemakmuran, kestabilan politik, keamanan* serta janji-janji yang *empuk-empuk* sebagaimana biasa dilakukan pada pemilu-pemilu sebelumnya. Bagi masyarakat yang sederhana dan jauh dari pusat komunikasi akan dengan mudah menerima janji-janji semacam itu. Oleh karena itu sebaiknya partai-partai politik lain jangan *underestimate* dengan *kehebatan* Golkar. Sikap meremehkan lawan bertanding akan membuat langkah dan kurang waspada. Ujung-ujungnya akan mengecewakan pada akhir pertandingan.

Penutup

Kemampuan partai dalam berkompetisi memperebutkan dukungan massa akan lebih banyak mempergunakan simbol-simbol primordial dan karisma tokoh-tokohnya daripada menjual isu-isu yang rasional. Hal itu terutama bukan karena semata-mata kembalinya politik aliran, tetapi lebih disebabkan oleh karena partai politik terdesak oleh sempitnya waktu untuk mempersiapkan diri dengan baik dalam pemilihan umum. Kenyataan ini tentu sangat disayangkan karena akan mendorong perpolitikan didominasi oleh isu-isu yang tidak rasional. Se-

lain itu perebutan pengaruh yang didasarkan atas kesetiaan primordial akan membuat luka masyarakat sulit diobati. Lebih-lebih bila perbedaan didorong menjadi prasangka atau rasa curiga yang dimanfaatkan demi agenda politik sempit dan sesaat. Oleh sebab itu partai politik yang salah satu fungsinya adalah melakukan pendidikan politik rakyat diharapkan secara bertahap dapat menyajikan pilihan-pilihan politik rasional kepada rakyat. Dengan demikian rakyat memilih partai politik bukan karena ikatan primordial tetapi lebih didasarkan atas kejelasan dari *political platform* partai-partai politik yang berkompetisi dalam pemilihan umum. Secara ideal, mengingat pluralitas masyarakat Indonesia, strategi menggalang dukungan rakyat menuntut sikap keterbukaan dan *inclusiveness* dari semua partai politik. Sebab, dalam masyarakat yang heterogen, hanya partai politik yang inklusif, terbuka dan mengakomodasi semua warga tanpa membatasi diri pada semangat primordial adalah partai yang secara teoretis akan menjadi partai masa depan.

Selain itu penggunaan uang dan kekuasaan masih akan mewarnai pemilihan umum yang akan datang. Birokrasi yang telah sedemikian lama disalahgunakan sebagai alat politik penguasa, tidak terlalu mudah melepaskan diri dari kepentingan yang melekat kepada mereka. Dikhawatirkan kemenangan partai politik tertentu yang masih mengandalkan pola-pola lama akan menyeret jalannya reformasi berbalik arah kepada kembalinya politik otoriter.

Peluang Partai Politik dalam Pemilu 1999: Tinjauan Menurut Konsep Manajemen Bisnis

Djoko Susanto

Pemilu pada tanggal 7 Juni 1999 merupakan tolok ukur demokrasi di Indonesia dan arah reformasi yang diinginkan. Lahirnya banyak partai politik dan kebebasan pers merupakan sisi positif dari kebijakan pemerintahan transisi Habibie, di samping sisi negatifnya yang antara lain berupa ketidakjelasan dalam penuntasan beberapa kasus nasional mulai dari masalah dukun santet di Banyuwangi Jawa Timur, kasus Ketapang, kasus Tri-sakti, penculikan aktivis pro-demokrasi, pengusutan Soeharto (mantan Presiden RI kedua) sampai kasus Ambon. Apakah lahirnya beberapa di antara banyak partai itu merupakan "diversifikasi produk" dari suatu partai induk, yang sengaja diciptakan oleh pemerintah karena tidak rela apabila massa Golkar beralih suara ke partai lain mengingat Golkar sudah merasa bersalah di masa lalu?

Sebagaimana diramalkan oleh banyak pihak, kemungkinan akan berkembang lima partai besar dalam pemilu mendatang. Kelima partai inilah yang akan dicoba untuk dianalisis peluang pasarnya berdasarkan pendekatan manajemen termasuk analisis manajemen strategi dan strategi pemasarannya guna memenangkan kursi mayoritas dalam pemilu mendatang. Dalam hal ini, partai politik dianggap sebagai perusahaan bisnis yang sedang bersaing dalam persaingan yang sangat keras dan kemungkinan mendapat suara terbanyak dari konsumennya yaitu masyarakat.

Pendahuluan

PADA tanggal 21 Mei 1998 yang lalu terjadi peristiwa penting dalam sejarah perjuangan bangsa Indonesia, yaitu tumbanganya rezim Orde Baru yang ditandai dengan turunnya H.M. Soeharto dari jabatannya sebagai Presiden RI dan digantikan oleh B.J. Habibie (saat itu sebagai Wapres). Namun hingga saat ini banyak tantangan berat yang harus diatasi oleh pemerintahan Habibie, antara lain krisis ekonomi yang tak kunjung berakhir, serta masalah-masalah sosial-politik dan hukum yang merupakan efek lanjutan dari transisi kepemimpinan nasional yang

masih tidak normal. Legitimasi politik pemerintahan Habibie masih lemah, yang tercermin dari fenomena ketidakpatuhan masyarakat maupun anarki sosial serta munculnya berbagai bentuk gerakan oposisi akibat ketidakseriusan pemerintahan Habibie dalam memberantas KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme) dan pengusutan kesalahan H.M. Soeharto sesuai yang diamanatkan dalam Tap MPR 1998.

Meskipun demikian, patut pula dikemukakan beberapa segi positif yang sudah diperbuat oleh pemerintahan Habibie, yaitu antara lain: kebebasan pers, kebebasan multipartai dan lain-lain. Selanjutnya menyikapi

kebebasan multipartai dan untuk menghadapi Pemilu tanggal 7 Juni 1999 yang akan datang di mana hasil penyaringan kelompok sebelas yang diketuai oleh Nurcholish Madjid menghasilkan 48 partai peserta Pemilu, pada tanggal 12 Maret 1999 pemerintah membentuk KPU (Komite Pemilihan Umum) yang diketuai oleh Rudini (mantan KSAD dan mantan Mendagri). Lembaga ini beranggotakan 5 orang wakil pemerintah ditambah dengan 48 orang wakil partai, dan bertugas untuk mengatur tata cara dan proses pemilihan umum.

Lahirnya multipartai merupakan aspek kebijakan politik pemerintah yang handal untuk menciptakan ruang politik yang lebih luas di era reformasi dan demokratisasi ini. Tulisan ini akan membahas peluang partai politik dalam bersaing dan mengalahkan pesaingnya ditinjau dari sisi manajemen strategi dan manajemen pemasaran. Dalam hal ini, partai politik diibaratkan sebagai sebuah perusahaan jasa dan masyarakat adalah konsumennya.

Perkembangan Berbagai Kekuatan Politik

Masa Orde Baru adalah masa yang paling gemilang bagi Golkar. Terlepas dari rasa senang atau tidak senang, keberadaan Golkar di pentas politik Indonesia pada waktu itu sangat dominan, setidaknya dari besarnya simpatisan yang dimilikinya. Sebagai *functional group* yang terbentuk tahun 1964 dengan dukungan utama ABRI, pada awalnya Golkar diarahkan untuk mengimbangi kekuatan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang sangat kuat ketika itu.

Selama tiga dasawarsa Golkar telah menjalankan fungsinya sesuai petunjuk dari

Presiden Soeharto dan menjadi partai mayoritas tunggal selama Orde Baru. Bahkan ABRI secara jelas menyatakan dukungannya bahwa secara historis ABRI tidak pernah terpisahkan dari Golkar dan setiap anggota ABRI adalah kader Golkar (*Kompas*, 18 Maret 1996). Hal ini merupakan refleksi pengaruh yang besar dari ABRI di tubuh Golkar. Kondisi ini pun tercermin dengan dicalonkannya Jenderal TNI Wiranto (Menhankam/Pangab) sebagai calon Presiden dari tubuh Golkar, di samping beberapa calon lainnya seperti Habibie, Sri Sultan Hamengkubuwono X dan Akbar Tandjung.

Mundurnya H.M. Soeharto dari jabatannya sebagai Presiden dan H. Harmoko sebagai Ketua Umum Golkar ternyata membuat konflik internal yang semakin menajam dan akhirnya pecah sehingga banyak tokoh Golkar yang kemudian menyatakan keluar dari partai tersebut dan mendirikan partai-partai baru. Pertanyaan yang menarik sekarang adalah, apakah partai-partai ini merupakan "diversifikasi produk" dari Partai Golkar? Dalam politik segalanya memang mungkin.

Semangat baru reformasi rupanya sedang tumbuh di semua parpol peserta pemilu termasuk Golkar. Golkar memiliki dukungan materiil dan infrastruktur partai yang lebih besar dibandingkan dengan pesaingnya, dan mencoba menawarkan suatu Golkar baru dengan visi baru guna menarik simpati masyarakat pemilih. Namun, banyak pihak meragukan kesungguhan Golkar dalam menjalankan visi baru tersebut dan memperkirakan bahwa perolehan suara partai ini akan turun drastis pada Pemilu mendatang.

Sementara itu, kekuatan parpol lain tidak bisa diremehkan karena mempunyai manajemen dan kepemimpinan yang demo-

kratis, seperti PDI Perjuangan pimpinan Megawati, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang dilahirkan oleh Nahdlatul Ulama (NU), Partai Amanat Nasional (PAN) yang diketuai oleh Amien Rais yang berbasiskan Islam moderat dan liberal dari Muhammadiyah serta Partai Bulan Bintang (PBB) yang didirikan oleh masyarakat dan tokoh Islam senior dari Masyumi dan lain-lainnya. Demikian pula halnya dengan PPP (Partai Persatuan Pembangunan).

PDI Perjuangan yang mempunyai keunggulan kharisma dari mendiang ayah sang Ketua Umumnya, masih mempunyai pendukung yang kuat dan fanatik.¹ Manajemen organisasinya cukup solid atau *team work*-nya sangat bagus dan stabil serta strategi pemasarannya selama ini juga tampil cukup meyakinkan sehingga unggul dibandingkan dengan pesaingnya. Demikian pula PAN yang reformis, PKB yang mayoritas warga NU dan PBB masing-masing tentu mempunyai keunggulan. Dari 48 partai peserta pemilu, berdasarkan pengamatan di lapangan dan adanya kemungkinan bahwa beberapa parpol merupakan diversifikasi produk dari partai induknya, maka tinggal lima partai unggul yang dianggap mempunyai cukup peluang untuk menarik simpatisannya. Partai tersebut adalah Partai Golkar, PAN, PDI Perjuangan, PKB dan PPP.

Pendekatan Politik dengan Konsep Manajemen Bisnis

Partai politik yang menyusun strateginya dengan gaya revolusi tidak sekadar

mempertanyakan atau bersikap kritis, kreatif, tetapi membuat sesuatu yang baru. Tujuannya bukan revolusi itu sendiri, melainkan inovasi unggul yang diharapkan bisa menjadi revolusi di bidangnya. Dalam pertempuran atau peperangan biasanya dimenangkan oleh Jenderal yang pandai bersiasat, dengan taktik dan strategi yang matang, kemudian ia dapat mengalahkan lawan-lawannya dengan cepat, tepat dan dengan korban yang sesedikit mungkin. Hal serupa berlaku pula bagi dunia bisnis, jadi bisnis identik dengan suatu peperangan. Itulah sebabnya, analisis dalam tulisan ini menggunakan pendekatan manajemen bisnis, terutama manajemen strategi dan strategi pemasaran.

Pada dasarnya manajemen strategi dibagi ke dalam tiga tahap, yaitu: perumusan strategi, penerapan strategi, dan evaluasi strategi. Ketiga tahap tersebut didasarkan pada analisis pasar dan riset perilaku konsumen yang selalu berubah-ubah yang tentunya diawali dengan metode STP (*segmentation, targeting, dan positioning*). Perumusan strategi mencakup penyusunan misi bisnis, identifikasi peluang dan ancaman eksternal, penilaian kekuatan dan kelemahan internal, menetapkan sasaran, menyusun strategi alternatif dan memilih strategi yang hendak dijalankan. Agar strategi yang sudah dipilih dapat dieksekusi dan diimplementasikan maka dituntut disiplin, komitmen dan pengorbanan pribadi. Keberhasilan tahap ini sangat tergantung pada manajer untuk memotivasi anggotanya. Tahap terakhir dari manajemen strategi, yaitu evaluasi strategi, adalah di mana para pemimpin ingin mengetahui apakah strategi yang diterapkan kurang lancar, atau perlu modifikasi strategi karena faktor eksternal ataupun internal yang se-

¹Sebagaimana kita ketahui, Megawati Sockarno-putri adalah putri sulung Presiden RI yang pertama, Sockarno.

lalu berubah. Dalam evaluasi strategi terdapat tiga hal yang harus dibahas, yaitu: *pertama*, meninjau kembali faktor-faktor eksternal dan internal yang mendasari strategi dan dirumuskan; *kedua*, mengukur prestasi; dan *ketiga*, melakukan tindakan-tindakan koreksi. Evaluasi strategi diperlukan karena keberhasilan hari ini bukanlah jaminan sukses di hari esok. Keberhasilan selalu menimbulkan problem baru yang berbeda-beda.

Tuntutan masyarakat dan kehendak arus bawah tidak bisa dilawan, ini sama keadaannya dengan melawan hukum alam. Sebab, pasar dan masyarakat terbentuk secara alamiah dengan kebutuhan riil dan rasional yang dirasakan. Arie de Geus penulis *The Living Company* mengatakan bahwa yang bisa bertahan di abad mendatang hanyalah pihak-pihak yang melakukan adaptasi strategis. Langkah-langkah strategis selanjutnya adalah sampai seberapa jauh analisis manajemen bisnis dapat diaplikasikan dengan analisis partai politik saat ini.

Segmentasi Pasar

Analisis segmentasi pasar memperlihatkan sifat dasar keberadaan dan keinginan pembeli yang bervariasi di pasar. Analisis ini memberikan peluang bagi organisasi untuk memadukan kemampuan bisnis dengan permintaan dari satu atau lebih kelompok konsumen secara selektif. Tiap segmen memiliki karakteristik yang sangat berbeda untuk segmen pasar produk. Posisi suara anggota MPR dapat dibedakan menjadi dua yaitu: *pertama*, wakil partai yang dipilih dalam pemilu berjumlah 462 orang (66 persen dari total); *kedua*, anggota yang diangkat berjumlah 238 orang (34 persen dari jumlah total) yang terdiri dari: ABRI = 38 orang (5,4 persen), Utusan Dacrah = 135 orang

(19,3 persen) dan Utusan Golongan = 65 orang (9,3 persen). Selanjutnya untuk memenangkan pemilu maka kekuatan politik harus mengumpulkan mayoritas suara 51 persen atau 351 kursi di MPR. Berdasarkan hal ini maka pada pemilu mendatang mayoritas di MPR hanya bisa diraih melalui koalisi.

Perkiraan perolehan suara secara keseluruhan menunjukkan bahwa Golkar akan mengalami kemerosotan terutama di Pulau Jawa. Keuntungan bagi partai ini adalah bahwa segmen pasar Golkar bersifat majemuk, artinya berasal dari berbagai golongan. Sementara PAN, PBB dan PPP akan bersaing karena membidik segmen pasar yang sama dalam memperebutkan Islam moderat di perkotaan. Sedangkan PKB akan banyak berkutat dengan massa NU-nya yang tradisional dan dulu pernah digiring untuk masuk ke Golkar. Kemudian PDI Perjuangan akan menarik segmen pasar yang berjiwa nasionalis, dan dulu banyak juga yang bernaung di bawah Golkar. Faktor keuntungan segmen pasar PDI Perjuangan adalah melayani pasar yang majemuk namun mempunyai visi yang sama, yaitu nasionalis dan demokrasi. Pengalaman pada pemilu masa silam menunjukkan bahwa perolehan suara PDI menunjukkan kenaikan suara yang cukup bagus yaitu: tahun 1982 (7,9 persen), 1987 (10,9 persen), 1992 (14,9 persen). Berbagai survei menjelang Pemilu 1997 menunjukkan bahwa popularitas PDI setelah dipegang oleh Megawati meningkat sangat pesat. Terlebih mengingat bahwa partai ini banyak dipandang sebagai suatu simbol perlawanan rakyat menentang *status quo*. Apabila Pemilu 1997 dilaksanakan secara jujur, bukan tidak mungkin perolehan suara PDI melewati perolehan suara Golkar. Temuan yang sangat merisaukan itu kemudian ditindaklanjuti de-

ngan manuver merontokkan Megawati, sehingga pada Pemilu 1997 perolehan suara PDI yang dipimpin oleh Surjadi cs. hanya sebesar 3 persen.

Pada tahun 1997, perpecahan yang ada di tubuh PDI membuat tokoh PPP dari Solo, Mudrick Sangidoe, mencoba menarik konsumen yang aspirasinya tidak tertampung di PDI. Maka muncullah kreativitasnya dengan istilah "Mega Bintang". Rupanya *move* tersebut cukup merisaukan Ketua Umum PB NU Abdurrahman Wahid yang kemudian menggandeng Ketua DPP Golkar, Siti Hardiyanti Rukmana (Mbak Tutut), untuk berkeliling ke kantong-kantong NU. Namun perolehan suara Pemilu 1997 menunjukkan bahwa Gus Dur tidak berhasil dengan *move*-nya tersebut karena 12 persen suara PDI tersebut *exodus* ke PPP 9 persen dan ke Golkar 3 persen. Dengan gambaran di atas, khususnya mengingat bahwa Ketua Umum PPP Hamzah Haz berasal dari NU, maka diperkirakan suara warga NU akan terpecah ke PKB dan PPP di samping juga kemungkinan ke partai Islam lainnya.

Analisis Eksternal-Internal

Data variabel dalam analisis ini diambil dengan cara hasil kuesioner di mana responden adalah tingkat usia antara 24 sampai dengan 45 tahun, jumlah responden 100 orang (kelompok pria 80 orang dan kelompok wanita 20 orang), tingkat pendidikan di bawah S-1 = 35 persen, S-1 = 40 persen; S-2 = 15 persen dan S-3 = 10 persen. Selanjutnya variabel data diolah berdasarkan nilai eksternal dan internal di mana analisis eksternal dimaksudkan untuk mengetahui peluang dan ancaman dan analisis internal dimaksudkan untuk mengeta-

hui kekuatan dan kelemahan dari masing-masing partai politik.

Dari hasil penilaian di atas terlihat bahwa kekuatan dan kelemahan kelima partai politik hampir seimbang namun demikian PDI-P ternyata mempunyai keunggulan. Dalam hal ini, Pemimpin Pasar sebenarnya adalah Golkar namun PDI-P akan mampu menggeser dominasi Golkar jika dilihat dari masing-masing sejarah partai, walaupun kemungkinan itu kelihatannya sangat tipis. Sedangkan peluang dan ancaman terlihat bahwa PAN dan PDI-P mempunyai peluang yang sama disusul PKB dan PPP, sedangkan peluang untuk Golkar sangat buruk, karena sesungguhnya masyarakat sudah kurang menaruh simpati dan kurang merespons eksistensi Golkar. Namun demikian Golkar akan menjadi partai yang sangat berbahaya jika menerapkan strategi *deep pocket*-nya yaitu dengan keunggulan keuangannya.

Menurut konsep manajemen bisnis, *the ruler maker* adalah Pemimpin Pasar atau kekuatan dominan pada industri yang sama. Mereka menciptakan dan melindungi ortodoksi dan dengan demikian berusaha mempertahankan *status quo* serta akan selalu membuat *barrier to entry* bagi pesaingnya. *The ruler taker* terpatok untuk mengalahkan Pemimpin Pasar dengan mengikuti aturan-aturan yang justru berasal dari Pemimpin Pasar; selalu mencoba lebih keras merupakan slogan mereka. Tetapi fakta menunjukkan bahwa sangat sulit bagi mereka untuk melampaui Pemimpin Pasar. Michael Porter membagi empat struktur pasar berdasarkan pangsa pasar, yaitu jika menguasai 40 persen pangsa pasar adalah Pemimpin Pasar, 30 persen adalah Penantang Pasar, 20 persen Pengikut Pasar dan 10 persen Pengambil Ceruk Pasar.

Tabel 1

ANALISIS INTERNAL DAN EKSTERNAL

ANALISIS INTERNAL

No.	Uraian	Golkar	PDI-P	PKB	PAN	PPP
1	Kecakapan Pemimpin Partai	2	2	2	3	2
2	Manajemen/ <i>Team Work</i>	1	3	2	2	1
3	Kondisi Keuangan Partai	3	3	2	2	2
4	Strategi Pemasaran	2	3	2	2	1
5	Dukungan Massa	3	3	3	3	2
6	Kemampuan melihat Potensi Pasar	2	3	2	2	1
7	Keunggulan Infrastruktur Partai	3	3	2	2	3
8	Kualitas dan Citra Jurkam	3	3	2	3	1
9	Kinerja dan Kualitas Program	2	2	2	3	1
10	Cepat Tanggap terhadap Arus Reformasi	1	3	2	3	2
TOTAL		22 = 2,2	28 = 2,8	21 = 2,1	24 = 2,4	16 = 1,6

ANALISIS EKSTERNAL

No.	Uraian	Golkar	PDI-P	PKB	PAN	PPP
1	Indikasi Intervensi Pemerintah	-2	1	1	1	-1
2	Indikasi <i>Money Politics</i>	-3	1	1	1	-1
3	Besarnya Segmen Pasar	3	3	2	2	1
4	Kecepatan Reaksi terhadap Pesaing	3	3	2	3	2
5	Basis Massa Murni	1	3	2	3	2
6	Organisasi yang Berfokus Konsumen	1	2	2	2	1
7	Kesamaan Visi-Misi/Koalisi	1	3	2	3	1
8	Hubungan dengan LSM Luar Negeri	1	3	2	3	2
9	Sejarah Partai	1	3	2	2	2
10	Keterkaitan dengan ABRI	-2	2	2	3	2
TOTAL		4 = 0,4	24 = 2,4	18 = 1,8	23 = 2,3	11 = 1,1

ANALISIS PERHITUNGAN

Nilai 1 = Rendah, Nilai 2 = Sedang, dan Nilai 3 = Tinggi

Kekuatan Bisnis/Internal	Daya Tarik Industri		
	Tinggi (T)	Sedang (S)	Rendah (R)
Tinggi (T)	-	PDI-P	-
Sedang (S)	-	PAN = PKB	Golkar
Rendah (R)	-	PPP	-

Keterangan:

- T-T, T-S, S-T = Investasi Maksimum
- T-R, S-S, R-T = Hati-hati
- S-R, R-R, R-S = Divestasi

Alternatif Strategi Pemecahan Masalah

Dalam suasana *hypercompetitive* bisnis dan dalam era reformasi ini konsep manajemen bisnis akan diterapkan dalam pergolakan politik menjelang Pemilu 1999. Menurut D'Aveni, apabila suatu perusahaan dapat menerapkan strategi empat arena persaingan dengan baik maka perusahaan tersebut akan keluar sebagai pemenang. Strategi empat arena persaingan dari D'Aveni tersebut meliputi: *Deep Pocket*, *Timing & Know How*, *Strong Holds*, dan *Cost & Quality*. Pemenang yang akan memenangkan persaingan tersebut adalah mereka yang memandang perubahan sebagai peluang dan bersikap proaktif dalam menyikapi kondisi yang serba kacau, dan melihat bahwa kekacauan adalah sumber peluang yang harus digarap secara serius dan dianggap sebagai keunggulan pasar. *Customer oriented* harus digunakan oleh partai politik yang menghargai adanya reformasi sehingga keinginan rakyat sebagai konsumen diutamakan dan partai politik sebagai pemain atau perusahaan memberikan produknya sesuai dengan selera konsumen pada segmen pasar masing-masing.

Pengevaluasian strategi, kekuatan, kelemahan dan rencana para pesaing juga merupakan aspek penting dalam analisis situasi. Evaluasi ini menjadi penting untuk identifikasi pesaing yang sudah ada dan potensial. Produk baru diperlukan untuk menggantikan produk lama yang penjualan dan labanya sudah menurun. Strategi pengembangan dan penentuan posisi untuk memasuki pasar melibatkan semua fungsi bisnis. Mendengar apa kata konsumen merupakan hal penting dalam mengidentifikasi penampilan produk dan mengenga-

ruhi kepuasan konsumen. Dalam kaitan ini, partai politik yang cepat mampu merespons angin reformasi akan mendapat dukungan massa yang kuat untuk saat ini.

PDI Perjuangan memiliki peluang dan kekuatan internal yang cukup bagus untuk dapat mengungguli partai politik lainnya karena partai ini mempunyai kekuatan internal yang tinggi. Situasi saat ini adalah tinggal merealisasikan strategi pemecahan masalahnya dengan mendengar apa kata konsumen karena sebenarnya konsumen sudah menunggu lama peluncuran produk baru tersebut yang dapat menampung aspirasi politiknya. Partai ini harus tetap konsisten dengan komitmen awalnya untuk memuaskan pelanggannya dan jangan sampai pelanggan dikecewakan sehingga harus menjaga *Customer Service* ditempatkan di lini depan sementara *Brand Positioning* sudah dipunyainya.

PAN dan PKB, mempunyai peluang yang sama dan akibat adanya reformasi dan perubahan diharapkan kedua partai politik ini mampu menangkap peluang yang ada. Tentunya suara Golkar yang akan *exodus* keluar dapat ditampung sebagian karena sesuai dengan segmen pasarnya masing-masing. Pilihan strategi yang sesuai untuk kondisi seperti ini (posisi produk baru dan pasar lama) adalah strategi pengembangan produk. Implementasi strategi misalnya dengan meningkatkan mutu produknya dan mencoba mengembangkan segmen pasar baru. Namun sumber keuangan dan sumber daya lainnya juga harus ditingkatkan sehingga konsumen merasa lebih yakin terhadap komitmen dan kualitas produknya. Apabila akan mengembangkan segmen pasar baru maka pasar potensial yang bersih fat ceruk pasar dapat dibidik khususnya

di daerah pelosok-pelosok pedesaan, dan bahkan di luar Pulau Jawa khususnya di Indonesia Timur.

PPP, posisi bisnis partai ini sedang berada pada tahap kemunduran karena munculnya pesaing-pesaing baru yang masuk ke dalam segmen pasarnya. Apalagi para pendatang baru tersebut mampu langsung merebut minat konsumen untuk membeli produk barunya. Pilihan strategi untuk partai ini adalah bertahan dan implementasi strateginya dapat melakukan konsolidasi intern, atau jika mungkin melakukan *merger/koalisi* dengan parpol lain yang mempunyai persepsi yang sama terhadap tujuan bisnis.

Partai Golkar, berdasarkan analisis ini maka posisinya pun tidak jauh berbeda dari PPP sehingga strategi yang diterapkan adalah bertahan atau *turn around*. Artinya kekuatan internal di dalam tubuh Golkar sebenarnya masih cukup besar tetapi peluangnya dalam kondisi saat ini sudah kecil karena persepsi di benak pembeli sudah turun sehingga perlu mengadakan *repositioning* yang diikuti dengan *resegmentation* dan *retargeting*. Posisi Golkar saat ini sangat kritis. Di balik peluang yang sebenarnya sudah tipis ini maka strategi dalam kondisi pasar yang sudah jenuh ini adalah membuat persepsi bahwa produk lamanya tersebut seolah-olah menjadi produk baru.

Penutup

Gemuruhnya politik dan naiknya suhu politik menjelang pemilu adalah sesuatu yang wajar, namun makna Pemilu 1999 adalah lain dari pemilu sebelumnya. Demokrasi, pemilu yang jujur, reformasi adalah tujuan akhir yang diharapkan pada pemilu

saat ini. Terjadinya kerusuhan di hampir seluruh bumi pertiwi Indonesia dan yang terakhir di Sambas, Kalimantan Barat merupakan prediksi pertarungan elite politik di negeri ini dan menunjukkan bahwa suhu politik sudah benar-benar meningkat. Golkar yang pada pemilu-pemilu sebelumnya selalu menguasai pangsa pasar dan suara mayoritas serta disebut sebagai Pemimpin Pasar, pada pemilu mendatang eksistensinya sedang diuji karena masyarakat sebagai konsumen menilai bahwa suara Golkar pada pemilu-pemilu yang lalu adalah hasil yang tidak jujur. Suara hati nurani sebagian besar masyarakat konsumen mengatakan bahwa suara yang diberikan tersebut adalah tidak demokratis. Di samping itu, berkembang pula isu tentang KKN yang memang segala fasilitas dan infrastruktur untuk itu telah diciptakannya. Akibat lebih lanjut yang paling parah adalah jatuhnya rezim Orde Baru pada tanggal 21 Mei 1998 yang lalu sehingga pada pemilu mendatang Golkar diperkirakan menempati posisi "bertahan" atau bahkan *turn around*. Selanjutnya, untuk menghilangkan krisis yang berkembang pada saat ini, dibutuhkan figur pemimpin yang bisa mengembalikan citra dan membangun negara Indonesia baru dan dijiwai oleh sifat kerakyatan, yaitu "takhta untuk rakyat".

Menjelang Pemilu 1997 yang lalu terlihat bahwa kemungkinan perolehan suara PDI pimpinan Megawati Soekarnoputri akan meningkat tajam. Oleh karena itu, dengan segala rekayasa yang terlihat agak kasar, pemerintah pada waktu itu membuat *entry barrier* dengan menggusur secara paksa Megawati Soekarnoputri dari pucuk pimpinan PDI dan digantikan oleh Surjadi. Tujuannya adalah agar suara Golkar tetap me-

rupakan suara mayoritas dan dianggap sebagai Pemimpin Pasar. Namun tindakan yang kurang didasarkan pada teori manajemen tersebut berakibat fatal dan menjadi "bumerang" sendiri bagi Golkar di mana kredibilitasnya mulai jatuh. Saat ini PDI-P pimpinan Megawati dapat membuat *hattrick* di mana sebagian besar suara Golkar yang lari akan diserap oleh partai ini. Dengan demikian, berdasarkan analisis maka partai PDI-P akan menjadi saingan terberat bagi Golkar karena akan menjadi Pemimpin Pasar untuk kondisi saat ini dengan catatan apabila pemilu dilaksanakan secara "jurdil".

Keinginan masyarakat Indonesia sebagai konsumen adalah menginginkan perubahan dalam dunia politik namun masih menjunjung tinggi adat ketimuran, mereka menginginkan pembauran etnis, dihilangkannya KKN dari semua birokrasi pemerintahan, menjunjung tinggi keadilan, serta negara yang demokratis berdasarkan UUD'45 dan Pancasila. Untuk merespons hal tersebut kiranya partai politik baru, apakah partai tersebut merupakan diferensiasi produk ataupun diversifikasi produk dari partai induknya, sebaiknya melakukan koalisi atau menurut istilah manajemen adalah *merger*. Diharapkan bahwa dengan demikian aspirasi sebagian besar masyarakat Indonesia terserap sehingga pada gilirannya dapat tercipta *Customer Satisfaction*. Dalam hal ini, konsumen puas, *stake holders* puas, selanjutnya perusahaan pun untung yang pada gilirannya dunia internasional dapat membuka diri lagi dengan kondisi Indonesia yang baru.

Namun demikian bagi yang kalah dalam pemilu yang jurdil nanti diharapkan mampu menerima kekalahan tersebut dengan lapang

dada dan berjiwa ksatria atau "sportif". Pada kondisi seperti saat ini elite politik harus menyadari bahwa rakyat sudah sangat menderita sehingga diharapkan pertarungan selama ini dapat dibuat peluang untuk bersama-sama membangun Indonesia yang sudah sangat terpuruk ini. Apabila kondisi politik dan keamanan sudah normal kembali maka penataan keuangan, yaitu suku bunga, dapat ditekan turun sehingga selanjutnya sektor riil dan roda perekonomian akan berputar kembali. Dalam percaturan politik, konsep manajemen bisnis sangat tepat diterapkan sehingga setiap tahapan strateginya dapat dipersiapkan dan dikontrol serta antisipasinya dipersiapkan sampai kemungkinan yang paling buruk akan dapat terdeteksi secara dini.

KEPUSTAKAAN

- CIDES Team. "Dinamika Politik Dalam Negeri 1997 -- Transisi Menuju Perubahan". *Sintesis* No. 22, Thn. 5.
- Cravens, David W. 1998. "Strategic Marketing". 4th ed., Richard D. Irwin Inc. M.J. Neely School of Business, Texas, Christian University.
- Hanafie, Yahya. 1998. "Partisipasi Masyarakat & Krisis Kepercayaan". *Sintesis*, No. 24, Thn. 5.
- Kotler, Philip. 1994. "Manajemen Pemasaran". Penerbit Salemba Empat Prentice Hall, Jakarta.
- Ramli, Rizal & Heri Akhmadi. 1999. "Peta Parpol: Koalisi atau Status Quo". *Media Indonesia*, 23 Maret, Jakarta.
- Tricahyono, Bambang. n.d. "Revolusi Manajemen". Badan Penerbit IPWI, Jakarta.
- Wilson, Richard M.S. & Colin Gilligan. 1997. "Strategic Marketing Management". Second Edition, Oxford.

Peran KPU, Pengawasan Pemilu, Pemerintah dan Birokrasi dalam Menjamin Pemilu yang Bebas, Jujur dan Adil

Ramlan Surbakti

Pemilu yang akan berlangsung tanggal 7 Juni 1999 mendatang mempunyai arti penting sekaligus krusial sebagai langkah awal bagi pemulihan krisis di Indonesia. Harapan masyarakat dari pemilu mendatang adalah berjalan secara demokratis sehingga dihasilkan pemerintahan yang legitimate. Namun demikian arah dari pelaksanaan pemilu yang demokratis masih penuh dengan masalah. Berbagai ketidakpuasan dan kritik masih mewarnai berita di berbagai media massa yang berkaitan dengan proses pemilu ataupun aturan-aturan hukum dari pelaksanaan pemilu itu sendiri.

Oleh karena itu proses pemantauan pemilu menjadi penting baik sebelum pemilu, pada saat pemilihan, sampai dengan tahapan sesudah pemilu. Sebab pelaksanaan pemilu punya potensi untuk berlangsung tidak jujur, manipulasi kekuasaan, money politics maupun ancaman kekerasan. Secara komprehensif, proses pemantauan meliputi pemantauan UU Politik yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu, pemantauan pendaftaran partai politik, pemantauan pendaftaran calon anggota DPR/DPRD, sosialisasi dan penyuluhan masyarakat, pemantauan pendaftaran pemilih, pemantauan kampanye, pemantauan pemungutan suara, perhitungan suara, proses pelanggaran pemilu serta pemantauan sesudah pemilu sampai dihasilkannya pemerintahan yang baru.

Pendahuluan

KOMISI Pemilihan Umum (KPU), Pengawasan Pemilu, pemerintah dan birokrasi macam apakah yang dapat menjamin pelaksanaan pemilu yang bebas, jujur dan adil (*free and fair election*)? Apakah UU Pemilu yang baru dan peraturan lain yang relevan mampu melahirkan KPU, Pengawasan Pemilu, pemerintah dan birokrasi semacam itu? Apakah semua ini dapat terlaksana dalam kenyataan mengingat pengalaman politik Orde Baru

selama lebih dari tiga dekade? Pertanyaan inilah yang hendak diuraikan di sini.

Secara normatif sekurang-kurangnya terdapat lima faktor dalam UU Pemilu dan peraturan lain yang terkait yang dapat menjamin pelaksanaan pemilu yang bebas, jujur dan adil. *Pertama*, pemilu tidak lagi diselenggarakan secara monopolistik oleh pemerintah tetapi oleh wakil pemerintah bersama-sama dengan wakil partai politik peserta pemilu dalam posisi yang setara dan suara yang berimbang mulai dari pusat sampai ke TPS. Menurut UU Pemilu ini,

partai politik peserta pemilu tidak hanya berhak diwakili dalam setiap panitia pemilu mulai dari KPU/PPI sampai KPPS/TPS tetapi juga berhak mengirim seorang Saksi Partai kepada semua Panitia Pemilu yang melakukan penghitungan suara (dari TPS sampai PPI). *Kedua*, walaupun pasal tentang netralitas pegawai negeri dikeluarkan dari UU Kepartaian, netralitas pegawai negeri tetap dijamin dengan Peraturan Pemerintah (PP No. 5 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU No. 12 Tahun 1999). Dengan tidak menjadi anggota atau pengurus suatu partai politik, pegawai negeri dituntut bertindak netral dan tidak memihak terhadap semua partai politik dan pelaksanaan pemilu.

Ketiga, UU Pemilu (dan juga UU Kepartaian) telah mengatur siapa saja yang dapat memberi sumbangan, berapa jumlah minimal yang harus dilaporkan, berapa jumlah maksimalnya, dan bagaimana mekanisme audit dan pertanggungjawabannya sehingga hal ini dianggap dapat mengendalikan *money politics*. Walaupun demikian, UU Pemilu dan UU Kepartaian ternyata belum mengatur semua kemungkinan *money politics*, seperti *clientelism* politik, dan penggunaan anggaran negara demi kepentingan suatu partai.

Keempat, bila pada masa lalu, pengawasan pemilu hanya dilakukan oleh Panwaslak, maka kini tidak hanya keanggotaan Panitia Pengawas mengalami perubahan (dari jaksa dan OPP menjadi hakim, unsur perguruan tinggi dan masyarakat) tetapi pengawasan juga dilakukan oleh kalangan masyarakat domestik dan internasional. Bila pada masa lalu pemantauan yang dilakukan masyarakat (seperti KIPP) dicurigai dan ditor, maka kini hak kalangan masyarakat un-

tuk memantau pemilu dijamin oleh UU Pemilu. *Kelima*, penghitungan suara setelah TPS tidak lagi dilakukan terhadap surat suara yang diangkut dengan kotak suara dari TPS/PPS/PPK dan seterusnya melainkan dilakukan terhadap data hasil penghitungan suara yang tercantum dalam Sertifikat Hasil Perhitungan Suara TPS dan Sertifikat Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara di PPS sampai PPD I yang ikut ditandatangani oleh setiap saksi partai politik. Dengan demikian, salah satu sumber manipulasi suara pada masa lalu dapat ditiadakan, sehingga pemilu diperkirakan akan berlangsung dengan bebas, langsung, jujur dan adil.

Walaupun demikian UU Pemilu ini masih mengandung kelemahan dan lubang-lubang yang dapat dimanfaatkan oleh pihak tertentu demi keuntungan partainya. Selain itu sejumlah keputusan yang sudah dibuat oleh beberapa lembaga ini dapat mengarah pada pelaksanaan pemilu yang kurang ideal.

Komisi Pemilihan Umum

Komposisi KPU yang terdiri atas wakil pemerintah dan wakil partai politik peserta pemilu tetapi tidak melibatkan unsur masyarakat (LSM misalnya) menunjukkan betapa pemilu diselenggarakan oleh mereka yang secara potensial memiliki kecenderungan partisan. Seandainya usul Tim Tujuh/Pemerintah dalam RUU agar unsur masyarakat terwakili di KPU secara seimbang dengan wakil pemerintah dan wakil partai politik peserta pemilu, maka kecenderungan partisan itu dapat dikendalikan oleh unsur LSM. Keputusan KPU yang memperbolehkan anggotanya melakukan kampanye dan

menjadi calon anggota DPR merupakan keputusan yang melanggar prinsip yang mendasari keberadaan Komisi Pemilu, yaitu non-partisan. UU Pemilu memang tidak melarang secara eksplisit tetapi keputusan itu tetap melanggar prinsip nonpartisan dan pemisahan pelaksana dengan pemain pemilu. Barangkali KPU Indonesia-lah satu-satunya KPU di dunia ini yang anggotanya dapat melakukan kampanye dan menjadi calon anggota badan legislatif atau dapat menjadi pelaksana dan pemain pemilu sekaligus.

Kewenangan suara yang seimbang antara pemerintah dan partai peserta pemilu, sedangkan jumlah partai peserta pemilu sangat banyak (48 partai) dan lima orang wakil pemerintah, maka proses pengambilan keputusan politik sedikit banyak akan terhambat dan melambatkan proses pembuatan keputusan. Suara yang seimbang yang ditafsirkan KPU sebagai 45 suara wakil pemerintah dan 48 suara wakil partai politik,¹ memang menunjukkan kesetaraan tetapi pada pihak lain justru menunjukkan betapa pembuatan keputusan akan memakan waktu lama. Keikutsertaan tokoh-tokoh partai dalam KPU dan Panitia Pemilihan pada satu pihak akan menjamin legitimasi keputusan yang dibuatnya tetapi isi keputusan yang dibuat beserta pelaksanaannya belum tentu memenuhi persyaratan profesionalisme. Tetapi karena keputusan politik sudah dibuat, maka yang dapat dilakukan ialah mengambil pengalaman terbaik dari pelaksanaan Pemilu 1999 untuk kemudian menggunakannya sebagai bahan perbaikan pada Pemilu 2004.

Tugas dan kewenangan KPU yang begitu besar baik dalam membuat sejumlah

tata cara dan format dokumen maupun merencanakan dan mengkoordinasi seluruh tahap pelaksanaan pemilu tetapi keanggotaannya lebih banyak berasal dari tokoh partai dan tidak didukung oleh sejumlah ahli profesional dalam bidang pemilu sesungguhnya merupakan suatu hambatan. Sejumlah tata cara itu seharusnya dirumuskan dalam UU oleh DPR sedangkan petunjuk pelaksanaan dan teknisnya ditangani oleh KPU. KPU sebagaimana diamanatkan UU Pemilu pada dasarnya mengambil alih sebagian tugas DPR. Karena DPR sekarang masih merupakan produk Orde Baru dan belum melibatkan partai-partai baru hasil reformasi, maka KPU seperti ini mungkin tepat tetapi hanya untuk masa transisi.

Secara ideal, KPU hendaknya beranggotakan beberapa orang (kurang dari 10 orang) yang memiliki sikap dan perilaku independen dan nonpartisan, dan memiliki kredibilitas dalam penilaian warga masyarakat umum. Mereka dapat berasal dari kalangan akademis, yudikatif ataupun cendekiawan yang karena profesinya cenderung nonpartisan tetapi tidak boleh berasal dari kalangan politisi baik itu dari partai politik maupun dari pemerintah. Sebab yang disebutkan terakhir ini karena fungsinya memang cenderung partisan. Anggota Komisi ini diusulkan oleh Presiden kepada DPR untuk mendapat persetujuan sehingga KPU akan bertanggung jawab kepada Presiden dan DPR. Berbagai prosedur dan tata cara pemilu sudah dirumuskan dalam UU (yang berarti melibatkan partai politik peserta pemilu yang duduk di DPR) sehingga KPU tinggal menjabarkannya secara teknis ke dalam Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis. Di bawah Komisi ini direkrut sejumlah ahli profesional dalam bidang sistem

¹Sebagaimana diketahui, 1 orang wakil pemerintah mempunyai 9 suara sedangkan 1 orang wakil partai politik mempunyai 1 suara (Red.).

pemilu dan segala aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu, seperti *Voter's Education*, pemantauan dan evaluasi pemilu, statistik kependudukan, logistik dan keuangan, teknologi informasi, metode dan mekanisme pemberian, penghitungan dan validasi suara dan ahli hukum. Mereka ini diangkat oleh KPU untuk memimpin sejumlah divisi dalam organisasi KPU, mengajukan rekomendasi kebijakan dan prosedur kepada KPU untuk diputuskan, dan melaksanakan apa yang telah diputuskan oleh KPU. Dengan jumlah dan kualifikasi anggota KPU seperti itu, dan dengan dukungan ahli profesional seperti itu, maka proses pembuatan keputusan akan berlangsung cepat dan dengan bobot keputusan teknis yang tinggi pada satu pihak dan legitimasi dari masyarakat pada pihak lain.

Netralitas Birokrasi dan Pemerintah

Keharusan bagi pegawai negeri sipil untuk memilih tetap menjadi PNS ataukah tetap menjadi anggota atau pengurus partai yang diperintahkan oleh PP No. 5 dan No. 12 Tahun 1999 tidaklah cukup menjamin netralitas birokrasi terhadap partai dan pemilu karena tanpa keanggotaan pun seorang PNS dapat memihak salah satu partai dalam pemilu. Karena itu PP No. 5 dan PP No. 12 itu seharusnya dilengkapi dengan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil yang berisi keharusan dan larangan beserta sanksinya. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagai pelaksana kebijakan, memberi pelayanan publik, menegakkan hukum dan memberi masukan dan informasi kepada atasannya, setiap pegawai negeri sipil, polisi dan militer wajib memperlakukan setiap warga negara secara sama dan setara tanpa memandang asal-usul suku bangsa, agama,

ras, pelapisan sosial dan ekonomi, jenis kelamin, status perkawinan, cacat tubuh ataupun preferensi politiknya. Di samping itu, seluruh jajaran birokrasi ini wajib menggunakan kewenangan dan milik publik demi kepentingan masyarakat umum, bukan demi kepentingan pribadi, keluarga, teman, kelompok, golongan ataupun partai politik tertentu. Untuk menjamin pelaksanaan keempat tugas dan kewenangan itu, menjamin perlakuan yang sama dan setara terhadap setiap warga negara, dan menjamin penggunaan kewenangan dan milik publik demi kepentingan umum, maka seluruh jajaran pegawai negeri sipil, polisi dan militer (birokrasi) mulai dari pusat sampai daerah dan pedesaan harus menampilkan sikap dan perilaku netral (ketidakberpihakan) secara politik, walaupun sudah barang tentu sebagai warga negara para pegawai negeri sipil ini mempunyai hak dan kebebasan politik, seperti hak pilih dalam pemilu, berkumpul dan berserikat dalam organisasi profesinya, dan menyatakan pendapat sepanjang tidak mengganggu sikap dan perilaku netral tersebut, dan sepanjang tidak mengganggu sikap dan perilaku profesionalisme dan ketidakberpihakannya sebagai pegawai negeri.

Mulai dari pangkat tertinggi IVE sampai IA atau dari Eselon I sampai V dalam jajaran birokrasi sipil, dari Jenderal/Laksamana/Marsekal sampai Prajurit dalam jajaran birokrasi tentara/polisi, pada instansi pusat ataupun daerah, BUMN ataupun BUMD, semuanya termasuk birokrasi yang wajib memperlihatkan sikap dan perilaku netral terhadap partai politik dan pemilu. Yang termasuk kategori birokrasi sipil, polisi dan tentara ialah jajaran birokrasi di daerah, yaitu mulai jabatan Gubernur, Pangdam, Kapolda, dan

Panglima unsur ABRI lainnya sampai Danrem, Kapolwil, Bupati/Walikota, Dandim, Kapolres, Camat, Koramil, Polsek, Kepala Desa/Lurah dan Babinsa, dari tingkat provinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan sampai desa/kelurahan, yang mencakup pegawai Pusat dan Daerah, pegawai BUMN ataupun BUMD. Karena masih produk tatanan lama (Orde Baru), maka Gubernur/Kepala Daerah dan Bupati/Walikota Kepala Daerah masih dikategorikan sebagai birokrasi karena menurut tatanan lama kedua jabatan itu masih lebih banyak bertindak sebagai aparat pusat di daerah daripada aparat daerah otonom.

Untuk mewujudkan sikap netral tersebut, dan berdasarkan prinsip (nilai publik) yang mendasari tugas dan kewenangan birokrasi, maka sekurang-kurangnya lima belas TIDAK BOLEH berikut harus dihindari oleh setiap aparat birokrasi.

1. Menggunakan program dan anggaran pembangunan dari APBN/APBD, dan program dan anggaran pemerintahan lainnya yang bukan dari APBN/D, demi kepentingan salah satu partai politik;
2. Menyerahkan satu atau lebih aspek penyelenggaraan suatu program pemerintahan, pelaksana ataupun pemantauan, kepada suatu partai politik;
3. Menggunakan waktu kerja (jam dinas), fasilitas kantor, dan anggaran kantor demi kepentingan suatu partai politik;
4. Memasang satu atau lebih atribut suatu partai politik pada kantor, gedung dan kendaraan milik pemerintah;
5. Memberikan pernyataan secara terbuka kepada umum tentang suatu partai politik, baik yang berupa dukungan ataupun kritik;
6. Memakai atribut suatu partai politik, seperti jaket, emblem, bendera, tanda gambar, dan gambar tokoh dan kandidat partai pada jam kerja (jam dinas);
7. Menggunakan atribut pegawai negeri sipil, polisi, dan tentara atau atribut birokrasi dan pejabat pemerintah, seperti pakaian seragam dan kelengkapannya, emblem, topi, dan tanda identitas diri, ketika menghadiri kegiatan kampanye suatu partai politik kecuali ketika tengah menjalankan tugas pemerintahan, seperti pengamanan ataupun memenuhi undangan resmi;
8. Memberikan atau menolak memberikan suatu jenis pelayanan publik kepada seorang warga negara karena yang bersangkutan mendukung suatu partai politik dan/atau memusuhi suatu partai politik;
9. Memberi keistimewaan kepada atau melakukan diskriminasi terhadap suatu partai politik dalam pemberian izin dan pelayanan administratif lainnya;
10. Memberi keistimewaan kepada atau melakukan diskriminasi terhadap suatu partai politik dalam penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
11. Memberi keistimewaan kepada atau melakukan diskriminasi terhadap suatu partai politik dalam memberikan perlindungan dan pengayoman keamanan dan ketertiban;
12. Menggunakan celah-celah yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku demi kepentingan suatu partai politik dan/atau untuk memusuhi suatu partai politik;
13. Memberi keistimewaan kepada atau melakukan diskriminasi terhadap anggota

atau aktivis suatu partai politik ketika melaksanakan tugas mendapatkan dan mengolah informasi;

14. Menggunakan jabatan dan kewenangan yang disandangnya untuk mempengaruhi bawahan atau koleganya di dalam jajaran birokrasi untuk mendukung/memilih suatu partai politik dan/atau menentang/tidak memilih suatu partai politik;
15. Menggunakan otoritas jabatan yang disandangnya untuk mempengaruhi, menjanjikan suatu barang ataupun jasa, memobilisasi atau mengintimidasi seorang anggota masyarakat atau suatu kelompok masyarakat untuk mendukung/memilih suatu partai politik dan/atau memusuhi/tidak memilih suatu partai politik.

Pelanggaran terhadap kode etik ini sudah barang tentu harus dikenai sanksi baik sanksi moral, seperti pengakuan bersalah dan meminta maaf secara terbuka kepada umum (sehingga menimbulkan rasa malu kepadanya dan bagi partai yang dianakemaskan), maupun sanksi administratif, mulai dari peringatan tertulis dari atasan sampai pada pemecatan sebagai pegawai dan/atau sanksi hukum kurungan atau denda, seperti yang dikenakan oleh UU Anti Korupsi dan UU Pemilu.

Karena presiden, wakil presiden, para menteri, dan pejabat setingkat menteri sebagai unsur pemerintah merupakan jabatan politik, maka mereka memang tidak mungkin netral dalam politik. Karena jabatan politik itu, maka para menteri itu sudah barang tentu dapat berkampanye dalam pemilu tetapi tidak sebagai menteri melainkan sebagai pribadi yang politisi. Akan tetapi harus ada pemisahan yang jelas antara

ranah publik dari ranah pribadi. Artinya, kewenangan publik (jabatan presiden, wakil presiden, menteri dan pejabat setingkat) tidak boleh digunakan untuk kepentingan partai, golongan atau pribadi melainkan hanya dapat digunakan demi kepentingan publik, dan milik publik (angaran, mobil, fasilitas kantor, gedung, dan sebagainya) tidak dapat digunakan demi kepentingan partai, golongan dan pribadi melainkan hanya dapat digunakan demi kepentingan publik. Untuk menjamin pemisahan ranah publik dari ranah pribadi dan partai, maka presiden, wakil presiden dan para menteri TIDAK BOLEH:

1. Menggunakan jam dinas dan fasilitas kantor seperti telepon dan ruang rapat untuk menangani urusan kepartaian;
2. Menggunakan program dan/atau anggaran departemen untuk kepentingan partai;
3. Menggunakan acara kunjungan dinas ke daerah sekaligus untuk kepentingan partai;
4. Meminta atau menggunakan aparat daerah atau Kanwil di daerah untuk membiayai dan/atau melayani kunjungan ke daerah dalam rangka urusan partai;
5. Menggunakan pelayanan protokoler resmi untuk menyambut kedatangannya ke daerah dalam rangka tugas partai;
6. Menggunakan atribut jabatan menteri ketika melaksanakan tugas kepartaian; dan
7. Berbicara dengan kapasitas menteri ketika melaksanakan tugas kepartaian.

Untuk mencegah konflik kepentingan publik sebagai menteri dengan kepentingan partai sebagai politisi diperlukan suatu pengaturan yang mewajibkan seorang pengurus partai yang terpilih sebagai presiden, atau sebagai wakil presiden atau sebagai

menteri untuk mengundurkan diri dari jabatan kepengurusan dalam partai politik walaupun dia tetap menjadi anggota suatu partai. Ketujuh TIDAK BOLEH ini beserta mekanisme mencegah konflik kepentingan tersebut hendaknya dituangkan ke dalam Keputusan Presiden (Keppres) yang disertai sanksi bagi pelanggarnya sehingga partai politik, BPK, kalangan pers, pengawas pemilu dan warga masyarakat pada umumnya dapat mengawasi pelaksanaan Keppres tersebut.

Karena selama lebih dari 30 tahun birokrasi di Indonesia menjadi salah satu tulang punggung pendukung dan penentu Golongan Karya, maka diperlukan suatu pengawasan yang ketat dari berbagai pihak terhadap sikap dan perilaku birokrasi sipil dan ABRI. Selain itu karena selama lebih dari tiga dekade, presiden/wakil presiden, para menteri menggunakan kewenangannya demi kepentingan Golkar, dan para pejabat pemerintah sekarang ini sebagian besar masih berasal dari Golkar, maka tidaklah mengherankan bila masih banyak yang tidak percaya kalau pemerintah dapat memisahkan ranah publik dari ranah pribadi. Karena pihak yang memiliki komitmen akan birokrasi yang netral dan pemerintah yang tidak memisahkan ranah publik dari ranah pribadi hanya terdapat di daerah-daerah yang telah: (1) terjangkau media massa yang beraneka, (2) terbentuk suatu struktur masyarakat dengan sistem peran yang terspesialisasi dan kompleks, dan (3) terbentuk dan hadir sejumlah partai politik; maka diperlukan suatu upaya prioritas pengawasan di daerah-daerah yang belum memiliki banyak pihak yang mempunyai komitmen yang kuat akan birokrasi yang netral, yaitu daerah-daerah yang jauh dari pusat-

pusat kekuasaan. Di samping itu karena dewasa ini telah muncul banyak lembaga pemantau dan telah muncul keberanian melaporkan segala bentuk penyimpangan, maka tindakan tidak netral dari birokrasi dan tindakan menteri yang menggunakan milik publik demi suatu partai akan semakin halus dan kurang *vulgar*. Faktor yang positif dalam birokrasi ialah bahwa ternyata sebagian aparat birokrasi sendiri memang menghendaki sikap dan tindakan netral terhadap partai dan dalam pemilu sehingga mereka sendiri dapat menjadi sumber informasi ketidaknetralan pejabat birokrasi.

Pengawasan Pemilu

Dalam UU Pemilu, tugas pengawasan terhadap pelaksanaan pemilihan umum diberikan kepada Panitia Pengawas Pemilu yang dibentuk oleh jajaran lembaga yudikatif, dan kepada berbagai lembaga pemantau pemilu dalam dan luar negeri. Tugas dan kewenangan yang diberikan kepada Panwaslu ialah:

1. Mengawasi semua tahap pelaksanaan pemilu;
2. Menyelesaikan sengketa atau perselisihan;
3. Menindaklanjuti temuan, sengketa atau perselisihan yang tidak dapat diselesaikan dengan melaporkannya kepada penegak hukum;
4. Memberi pertimbangan terhadap kemungkinan pemilu ulang di suatu tempat bila terdapat kesalahan atau penyimpangan yang menghambat proses pemungutan suara.

Kualifikasi personil yang diangkat menjadi Panitia Pengawas tentu juga ikut mem-

pengaruhi kemampuan melaksanakan Panitia ini dalam melaksanakan tugasnya. Dalam UU Pemilu belum diatur bagaimana Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri akan merekrut dan mengangkat personil dari unsur perguruan tinggi (dosen dan mahasiswa) dan dari unsur masyarakat (tokoh masyarakat, pemuka agama, pemuka adat, budayawan). Apakah lembaga yudikatif ini akan menggunakan jalur institusional melalui pimpinan perguruan tinggi setiap propinsi dan ketua organisasi kemasyarakatan ataukah melalui jalur individual dengan melakukan kontak-kontak secara pribadi. Bila melakukan jalur institusional, maka proses rekrutmennya akan berlangsung cepat tetapi belum tentu mendapatkan personil yang berkualitas tinggi. Sebaliknya, bila melalui jalur individu, maka prosesnya akan berlangsung lambat tetapi mungkin lebih menjamin personil yang berkualitas tinggi.

Menurut UU, untuk menjamin sikap dan tindakan nonpartisan, anggota suatu partai politik atau pejabat pemerintah tidak boleh menjadi anggota Panitia Pengawas Pemilu. Tetapi kualifikasi Panitia Pengawas Pemilu seyogyanya tidak hanya soal keanggotaan ini melainkan juga berikut ini:

1. Memahami dan mampu mengikuti seluruh proses penyelenggaraan pemilihan umum;
2. Memahami dan menguasai tolok-ukur pemilu yang bebas, jujur dan adil sebagaimana dirumuskan dalam UU Pemilu dan berbagai Tata Cara yang ditetapkan KPU;
3. Memiliki komitmen yang tinggi untuk menciptakan pemilu yang bebas dan jujur-adil;

4. Berdasarkan komitmen itu, mampu memilih dan melakukan tindakan pengawasan yang tepat.

Menurut penilaian beberapa pihak belum semua dari 30 orang anggota Panwaslu yang diangkat Ketua Mahkamah Agung memenuhi persyaratan dan kualifikasi di atas.

Pada pihak lain, Panwaslu tidak diberi kewenangan untuk mengadili kasus pelanggaran, tidak memiliki kewenangan untuk memberi sanksi bagi pelanggar, dan tidak diberi kewenangan untuk ikut menentukan apakah pemilu itu bebas, jujur dan adil atau tidak. Di samping itu, UU Pemilu juga tidak mengatur bagaimana hubungan fungsional antara lembaga pemantau pemilu dengan Panwaslu. Karena itu, sejumlah pihak menilai keberadaan Panwaslu tidak memiliki "gigi" sehingga efektivitasnya untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang bebas, jujur dan adil juga diragukan.

Secara ideal, tidak perlu membentuk suatu Panitia Pengawas Pemilu tersendiri karena fungsinya dapat dilakukan oleh pihak lain. Tugas pertama misalnya harus dilakukan oleh DPR dan pemerintah dan oleh berbagai lembaga pemantau pemilu; tugas kedua ditangani oleh KPU; dan tugas ketiga, yaitu menegakkan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu, dilakukan oleh penegak hukum (Polisi, Jaksa dan Pengadilan) berdasarkan masukan dari berbagai pihak. Yang penting dikembangkan ialah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat pemilih, khususnya lembaga pemantau pemilu, dan media massa cetak dan elektronik.

Dewasa ini telah muncul sejumlah lembaga pemantau pemilu, seperti Forum Rek-

tor, UNFREL, KIPP, WALHI, dan pemantau pemilu lainnya di setiap daerah. Berkat bantuan dana dan bantuan teknis dari berbagai lembaga internasional, seperti UNDP, *The Asia Foundation*, *Ford Foundation*, ACILS, dan USAID, berbagai lembaga pemantau pemilu ini telah melakukan pelatihan bagi para mahasiswa dan aktivis LSM sebagai relawan pemantau pemilu dan *Voter's Education*, telah menyusun Format dan Modul Pemantauan, dan telah melakukan koordinasi di antara lembaga pemantau pemilu.

Sejumlah kendala dihadapi oleh berbagai lembaga pemantau pemilu ini. *Pertama*, tidak memiliki waktu yang memadai untuk melatih ratusan ribu pemantau yang diperlukan untuk seluruh wilayah Indonesia yang diperkirakan akan mencapai lebih dari 300.000 TPS. *Kedua*, komitmen menciptakan pemilu yang bebas, jujur dan adil belum merata di antara para pemantau karena ada sebagian pihak yang terlibat dalam pemantauan pemilu lebih didorong oleh motivasi lain. *Ketiga*, karena tugas pengawasan mencakup lebih dari 10 proses pelaksanaan pemilu, harus menjangkau wilayah yang sangat luas, dan sumber daya manusia dan dana yang terbatas, maka diperlukan pembagian kerja dan penentuan prioritas di antara berbagai lembaga pemantau pemilu. Egoisme dan ambisi lembaga pemantau pemilu merupakan kendala untuk mewujudkan pembagian kerja dan penentuan prioritas ini. *Keempat*, kedudukan lembaga pemantau pemilu memang sudah diakui oleh UU Pemilu tetapi hak dan kewenangannya belum dijamin, seperti hak untuk menyampaikan protes akan pelanggaran kepada Panitia Pemilihan (menurut UU Pemilu hanya dapat dilakukan melalui

Saksi Utusan Partai), hak untuk mendapatkan salinan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara (hak ini hanya diberikan kepada Saksi Utusan Partai), dan hak perlindungan dari aparat penegak hukum ketika melakukan pemantauan. Mudah-mudahan ketiga hak ini dapat dijamin dalam Tata Cara Pemantauan yang akan ditetapkan oleh KPU. *Kelima*, hubungan fungsionalnya dengan Panwaslu belum diatur padahal keduanya sama-sama melaksanakan pengawasan tetapi hanya Panwaslu-lah yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa dan meneruskan kasus pelanggaran kepada penegak hukum. Mudah-mudahan hubungan fungsional ini dapat ditetapkan bersama oleh Panwaslu dengan berbagai lembaga pemantau pemilu.

Sejumlah lembaga internasional, seperti *The Asia Foundation* dan *The Freedom Forum Asian Centre*, Hong Kong juga telah melakukan pelatihan bagi para wartawan media cetak dan elektronika tentang pemantau proses pelaksanaan pemilu dan pendidikan bagi para pemilih sehingga para wartawan juga dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu menurut cara kerja mereka. Para wartawan dapat melakukan penyelidikan empiris dan mendalam terhadap:

1. Tindakan pejabat pemerintah yang menggunakan kewenangan publik demi kepentingan partai (melaksanakan satu atau lebih dari 7 TIDAK BOLEH di atas);
2. Tindakan tidak netral dari birokrasi sipil dan ABRI dalam pelaksanaan pemilu (melakukan satu atau lebih dari 15 TIDAK BOLEH di atas);
3. Tindakan partai politik peserta pemilu yang melanggar peraturan dan tata ca-

- ra tentang kampanye yang sudah dirumuskan dalam UU dan Keputusan KPU;
- 4. Tindakan KPU dan Panitia Pemilihan yang partisan, tidak transparan, tidak efisien dan tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada publik;
 - 5. Tindakan Panwaslu yang berpihak, lambat, kurang sigap merespons, dan kurang tegas dalam melaksanakan tugas pengawasan;
 - 6. Tindakan lembaga pemantau pemilu yang partisan dan kurang profesional dalam melakukan tugasnya; dan
 - 7. Tindakan sesama media yang berpihak dan tidak seimbang, yang lebih melaporkan fakta opini daripada fakta empiris.

Yang belum banyak dilakukan ialah pendidikan bagi para pemilih (*Voter's Education*). Pendidikan bagi para pemilih tentu tidak sama dengan penerangan mengenai bagaimana mendaftarkan diri sebagai pemilih dan bagaimana menggunakan hak pilih yang benar. Pendidikan bagi para pemilih tidak hanya berisi *bagaimana* tetapi juga *mengapa demikian* sehingga hasil pendidikan bagi para pemilih ini tidak hanya berupa warga pemilih yang kritis berdasarkan persamaan hak tetapi juga dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu dan melaporkannya kepada Panwaslu, lembaga pemantau pemilu atau kepada media massa.

DAFTAR SINGKATAN (**RED.**)

KPU	=	Komisi Pemilihan Umum
TPS	=	Tempat Pemungutan Suara
PPI	=	Panitia Pemilihan Indonesia
KPPS	=	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
Panwaslak	=	Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu
OPP	=	Organisasi Peserta Pemilu
KIPP	=	Komite Independen Pemantau Pemilu
PPS	=	Panitia Pemungutan Suara
PPK	=	Panitia Pemilihan Tingkat Kecamatan
PPD I	=	Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I
LSM	=	Lembaga Swadaya Masyarakat
Panwaslu	=	Panitia Pengawas Pemilu
BUMN	=	Badan Usaha Milik Negara
BUMD	=	Badan Usaha Milik Daerah
UNFREL	=	<i>University Network for Free and Fair Elections</i> /Jaringan Perguruan Tinggi Pemantau Pemilu
WALHI	=	Wahana Lingkungan Hidup
UNDP	=	<i>United Nations Development Program</i>
ACILS	=	<i>American Center for International Labour Solidarity</i>
USAID	=	<i>United States Aid for International Development</i>
APBN	=	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD	=	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Peran Militer dalam Menjamin Pemilu yang Jujur dan Adil*

Saiyud Kerphol**

Pertanyaan penting yang mengemuka menjelang Pemilu di Indonesia bulan Juni 1999 ini adalah, apakah militer perlu memiliki peran dalam demokrasi, atau khususnya dalam transisi menuju demokrasi? Jawaban singkatnya adalah: militer jelas tidak memiliki peran dalam pemerintahan dan dengan demikian harus "menjauhkan diri dari segala urusan politik". Pihak militer sebaiknya tetap bersikap netral. Sebab, keberpihakan militer pada salah satu partai politik tidak akan menyelesaikan, melainkan justru semakin memperumit, berbagai masalah politik yang ada. Pengalaman Thailand membuktikan bahwa tidak ada yang perlu ditakutkan bagi militer untuk "kembali ke barak".

SEBAGAIMANA sektor-sektor lain, militer juga memiliki bagian tersendiri di dalam masyarakat. Di beberapa negara yang belum lama menikmati demokrasi, seperti Thailand, masyarakat sipil bekerja sama dan mengandalkan militer untuk membentuk suatu pemerintahan yang bertanggung jawab.

Apakah militer perlu memiliki dan memainkan peran dalam demokrasi, atau khususnya dalam transisi menuju demokrasi? Jawaban singkatnya adalah: militer jelas tidak memiliki peran dalam pemerintahan (*governance*) dan dengan demikian harus

"menjauhkan diri dari segala urusan politik". Tetapi, tulisan berikut ini akan membahas isu tersebut dari sisi yang berbeda, yakni militer dapat dan seharusnya memainkan peran positif dengan cara bekerja sama dengan sektor-sektor lain dalam masyarakat guna mewujudkan pemilihan umum (pemilu) yang jujur dan adil. Hubungan antara militer dan politik sipil sebenarnya mirip dengan hubungan antara "ayam dan telur".

Jika militer dilatih untuk melindungi ideologi dan keamanan negara, dengan demikian adalah tugas militer pula untuk bekerja sama dengan masyarakat guna menjamin terwujudnya pemilihan umum yang bebas. Tulisan berikut ini didasarkan pada pengalaman penulis yang telah menghabiskan sebagian besar waktunya untuk terlibat dalam pelaksanaan pemilihan umum yang jujur dan adil di Thailand, yang diharapkan akan memberikan sumbangan positif bagi proses pemilu yang sedang berlangsung di Indonesia.

* Makalah yang disampaikan dalam ceramah di CSIS, Jakarta, 8 April 1999. Alih bahasa: Lilies Achmadi.

** Dalam kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih kepada *the Asian Network for Free and Fair Elections* (ANFREL) yang telah melibatkan penulis untuk memimpin sebuah tim pengamat yang bertugas melakukan langkah-langkah guna memastikan Pemilu yang jujur dan adil di Thailand. ANFREL dibentuk berdasarkan kerja sama LSM-LSM di ASEAN, termasuk beberapa LSM dari Indonesia.

Pengalaman Thailand

Situasi di Thailand beberapa tahun yang lalu sangat berbeda dengan situasi pada saat ini. Ada dua faktor yang menyebabkan perbedaan tersebut. *Pertama*, pada waktu itu Thailand berada di bawah pemerintahan seorang diktator militer yang sangat kuat. *Kedua*, Thailand menghadapi pemberontakan komunis dari tahun 1965 hingga 1985. Dengan adanya pemberontakan komunis tersebut, Thailand menghadapi tantangan untuk mempertahankan integritas bangsa terhadap ancaman dari luar dalam bentuk ideologi, pola pikir dan model negara asing dalam mengatur masyarakat.

Ada dua kejadian menyedihkan yang mengingatkan situasi pada saat itu: (1) pembunuhan massal terhadap para mahasiswa yang terlibat demonstrasi menentang rezim pada tahun 1972 dan 1974; dan (2) akibat dari terjadinya pembunuhan massal tersebut, banyak yang melarikan diri ke dalam hutan belantara. Sebagian elite intelektual yang tidak puas memutuskan untuk tinggal bersama penduduk desa yang sangat miskin. Sementara itu, Raja memutuskan untuk menunjuk Perdana Menteri sementara (*ad interim*) untuk memimpin pemerintahan yang sedang terguncang. Pada saat itu tidak dapat dihindari terjadinya kudeta militer yang dipimpin oleh figur-figur "baru" dalam militer. Seriusnya kekacauan yang terjadi di pinggiran kota pada waktu itu telah mendorong penulis untuk memperjuangkan demokrasi dan partisipasi masyarakat bawah. Sebagai seorang perwira muda berusia 43 tahun, pada tahun 1965 penulis ditugaskan untuk merencanakan dan mengatur suatu serangan balasan terhadap pemberontak komunis di Thailand. Tugas

tersebut ternyata menjadi pengalaman yang sangat berharga dan sangat mempengaruhi kehidupan penulis. Karena penyelesaian secara militer sudah menjadi pilihan yang biasa sejak 1960, penulis beranggapan bahwa semua persoalan yang terjadi sifatnya adalah politis, yang dengan demikian perlu diselesaikan secara politis pula. Penyelesaian masalah secara militer hanya akan mendorong semakin meningkatnya popularitas kaum pemberontak sehingga memungkinkan mereka untuk semakin meningkatkan perlawanan bersenjata.

Pada saat itu muncul propaganda anti-pemerintah yang disebarkan oleh para pemberontak. Propaganda tersebut difokuskan pada dua isu, yakni kediktatoran dan imperialisme. Pemerintah Thailand pada saat itu dituduh tidak demokratis dan lebih merupakan diktator militer. Pada saat yang sama, pemerintah Thailand dituduh tergantung pada bantuan kekuatan imperialis, terutama Amerika Serikat. Ini merupakan jargon yang biasa digunakan selama masa Perang Dingin. Masyarakat pedesaan, yang memang kurang berpendidikan dan kurang informasi, mempercayai propaganda tersebut, terutama karena pemerintah lebih memilih penyelesaian secara militer daripada politis. Tugas penulis pada waktu itu adalah meyakinkan penduduk bahwa pemerintah lebih demokratis dan nasionalistis daripada kaum pemberontak.

Untuk mengatasi situasi tersebut diperlukan perhatian serius terhadap hak-hak sipil, ekonomi, dan sosial guna meningkatkan kualitas kehidupan pedesaan. Selain itu, diperlukan pula perbaikan hukum dan ketertiban dengan disertai tindakan militer. Thailand berhasil menunjukkan adanya sinergi

antara pihak militer, kepolisian, dan sipil. Oleh karena itu, militer sangat membantu dalam mengembangkan infrastruktur negara yang meliputi akses pasar, prasarana umum, dan pendidikan. Pada saat yang sama, berbagai proyek Kerajaan turut meningkatkan perbaikan situasi. Salah satu contohnya adalah proyek penyediaan kebutuhan untuk mengembangkan agrobisnis berupa sayuran dan buah-buahan di daerah pedesaan sebagai pengganti pembudidayaan opium. Contoh lainnya adalah memberikan kemudahan bagi para pemberontak yang menyerahkan diri dan sedang menjalani proses rehabilitasi untuk mendapatkan lahan dan berbagai fasilitas lainnya.

Dengan demikian militer telah memainkan peran penting guna mengakhiri pemberontakan dan menciptakan stabilitas yang diperlukan bagi penyelenggaraan pemilu untuk membentuk pemerintah baru. Meskipun demikian, militer tidak ikut terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan umum tersebut. Karenanya, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya tentara dapat bekerja sama dengan anggota masyarakat lainnya untuk mewujudkan demokrasi. Sesungguhnya, militer Thailand justru merasa senang kembali ke barak, dan upaya kudeta tahun 1992 diyakini merupakan perang saudara yang terakhir di negara itu.

Di Thailand dikenal pula istilah "demokrasi terpimpin" (*guided democracy*) di mana ada satu partai politik yang dominan didukung oleh kekuatan militer dan sebagainya. Pemerintahan yang demikian itu biasanya tidak didasarkan pada kepentingan "dari rakyat dan untuk rakyat" (mengutip pernyataan Presiden Abraham Lincoln), karena pemilihan umum yang terselenggara biasanya tidak berlangsung

jujur dan adil serta tidak kredibel. Untuk memuluskan jalannya transisi menuju demokrasi, masyarakat perlu diberi kebebasan untuk mengekspresikan pendapat mereka serta kebebasan untuk memberikan suara berdasarkan pilihan mereka sendiri dalam pemilu yang jujur dan adil. Pada waktu itu, dalam pemilu yang berlangsung di Thailand berlaku pula pembelian suara, pemaksaan, dan cara-cara lain yang tidak sah. Pemilu-pemilu tersebut banyak diwarnai kecurangan. Orang-orang yang terpilih dengan cara demikian pada akhirnya akan mengharapkan memperoleh kembali segala ongkos yang telah mereka keluarkan. Untuk menghindari lingkaran setan tersebut, sebenarnya belum terlalu terlambat untuk mencoba mempersiapkan negara-negara agar berjalan pada jalur yang benar. Tidak pernah ada kata terlambat untuk mencoba.

Meski kedengarannya klise, setiap persoalan pasti ada pemecahannya. Apabila persoalan utama yang ada adalah kurangnya kebebasan dan partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara, maka salah satu jalan keluarnya adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan berlangsungnya pemilu yang jujur dan adil yang dengan demikian seluruh masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif. Ini semua merupakan gambaran situasi di Thailand. Selanjutnya, bagaimana relevansinya dengan situasi di Indonesia pada saat ini?

Beberapa Relevansi Masalah di Thailand dan Indonesia

Thailand dan Indonesia sama-sama mengalami krisis ekonomi dan berbagai tin-

dak kekerasan. Tidak mengherankan bahwa runtuhnya perekonomian dan meningkatnya kemiskinan menyebabkan semakin banyaknya kekerasan apabila tuntutan rakyat diabaikan. Pihak militer di Indonesia tampaknya memahami hal ini dan telah bersedia memainkan peran dalam membantu baik masyarakat sipil maupun kelompok politik dalam usaha memenuhi keinginan rakyat. Dalam hal ini penulis menyadari adanya isu sensitif mengenai alokasi kursi bagi ABRI di lembaga legislatif yang telah menimbulkan konflik kepentingan dari sisi keterlibatan ABRI dalam kehidupan politik di Indonesia. Kritik terhadap hal ini selalu dikumandangkan dalam berbagai kesempatan.

Meskipun demikian, pemerintah Indonesia telah mengambil langkah positif melalui pemisahan kepolisian dengan militer. Dengan kata lain, untuk saat ini sudah ada pemisahan yang jelas antara angkatan perang (*combatant defence forces*) dan angkatan non-perang (*non-combatant forces*) yang berurusan dengan persoalan kemasyarakatan. Oleh karena itu, perlu dipahami bahwa kepolisian harus memainkan peran dalam penegakan hukum dan ketertiban, dan dalam usaha memperjuangkan tercapainya atmosfir kebebasan yang memungkinkan berlangsungnya pemilu yang jujur dan adil. Demikian pula, adalah tugas kepolisian untuk menjaga tegaknya hukum dan ketertiban pada masa sesudah pemilu. Dalam hal ini, kehadiran militer tentu saja tetap penting terutama dalam situasi di mana kehadiran militer memang benar-benar sangat dibutuhkan. Ini merupakan salah satu langkah bagi tercapainya peran militer yang tepat menuju masyarakat demokratis di masa men-

datang. Situasi politik Indonesia saat ini memberikan kesempatan terbaik bagi militer untuk memberikan kontribusinya. Kalau saja akibat-akibat dari keterlambatan dalam bertindak sudah diketahui sebelumnya, kemungkinan kerusuhan, pertumpahan darah, korupsi, dan runtuhnya perekonomian yang terjadi di Indonesia dapat dihindari. Berdasarkan pengalaman Thailand, tidak ada yang perlu ditakutkan bagi militer untuk "kembali ke barak". Militer Indonesia tampaknya sudah mulai menerapkan tujuan tersebut dengan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengekspresikan keinginan-keinginan mereka melalui pemilu yang diharapkan akan berlangsung jujur dan adil.

Pelajaran lain yang dapat dipetik dari pengalaman Thailand adalah kemampuan tentara profesional Thailand, baik yang reguler maupun yang berasal dari wajib militer (*wamil*), untuk memberikan keterampilan melalui pelatihan yang meliputi pemberantasan buta huruf, kepemimpinan, manajemen, dan berbagai macam pendidikan kejuruan. Dalam hal ini, militer dapat menjadi sumber daya kegiatan ekonomi, yang pada akhirnya akan mengarah pada peningkatan standar hidup masyarakat. Militer di Thailand banyak memberikan sumbangan bagi berbagai kegiatan sosial dan ekonomi di wilayah-wilayah tertentu, misalnya pendidikan, karang taruna, pelayanan kesehatan, konstruksi, penyediaan air bersih, perlindungan hutan, dan bantuan terhadap korban bencana alam. Sebagian besar dari keterampilan itu dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sepeninggal para tentara dari wilayah tersebut. Sebagai contoh, sebagian besar tentara, yang umumnya berasal dari daerah pedesaan yang miskin, te-

lah dipercaya untuk menjadi pemimpin di lingkungan masyarakat masing-masing. Kenyataan ini dapat dipakai untuk mengarahkan masyarakat menuju perubahan positif dan demokratisasi.

Generasi pimpinan militer Thailand saat ini di masa lalu merupakan prajurit dan perwira muda yang terlibat dalam operasi melawan pemberontakan, yang dengan cepat mampu mengembangkan dukungan yang kuat terhadap demokrasi. Dukungan mereka terhadap demokrasi terus berlanjut hingga saat ini. Penulis tidak meragukan bahwa hal ini juga berlaku bagi ABRI meskipun dilatarbelakangi dengan pengalaman yang berbeda.

Demokrasi, Politik, dan Militer: Sebuah Pandangan Pribadi

Sejak pensiun dari dinas militer, berdasarkan pengalaman dan keyakinan pribadi, penulis telah mengabdikan diri sebagai penasihat dalam urusan demokrasi dan pemilihan umum yang bebas sebagai salah satu cara untuk menyumbangkan diri bagi kesejahteraan Thailand dan bagi Raja. Gagasan mengenai kedisiplinan, kepemimpinan, dedikasi, dan tanggung jawab yang merupakan bagian dari kemiliteran dapat dijadikan dasar dari sumbangan bagi kesejahteraan bangsa. Dalam pelaksanaan pembangunan demokrasi dan pemilu yang jujur dan adil, pihak militer sebaiknya tetap bersikap netral. Sebab, keberpihakan pada salah satu partai politik tidak akan menyelesaikan, tetapi justru semakin memperumit, berbagai masalah politik yang ada.

Kelompok netral yang digeluti penulis saat ini dalam bahasa Thailand disebut *Asa Pracha Mutti* yang berarti Amanat

Rakyat. Kelompok yang tugas utamanya memantau pemilu ini memulai kegiatannya dengan memantau pemilu di Thailand pada tahun 1986 dan terus berlanjut dengan kegiatan yang sama hingga saat ini. Selain memantau pemilu, *Asa Pracha Mutti* juga terlibat dalam berbagai aspek demokratisasi. Kelompok ini kemudian mengganti namanya menjadi *Ong Korn Klang* yang berarti Pengamat Jajak Pendapat (*Poll Watch*). Selanjutnya, nama tersebut diganti lagi menjadi PNET (*the People's Network for Free and Fair Elections in Thailand*) atau Jaringan Rakyat Pemantau Pemilu di Thailand. Keberadaan kelompok ini telah didukung oleh perangkat perundang-undangan dan saat ini sedang dalam proses penyelesaian. Ini berarti bahwa rakyat mendapat kesempatan untuk berpartisipasi secara aktif dan tidak hanya sekadar memberikan pandangan.

Pendidikan dan latar belakang militer telah menjadikan penulis mampu memobilisasi dan mengelola "pasukan" sukarelawan di seluruh tanah air untuk memantau pemilu dan menjamin bahwa pemilu berlangsung jujur dan adil. Penulis dapat membuktikan bahwa kehidupan setelah melewati masa pengabdian di dunia militer tetap merupakan kehidupan yang tidak lepas dari kepemimpinan dan pengabdian. Pengertian ini perlu dikembangkan secara luas, terutama di kawasan ASEAN, guna menghindarkan rakyat dari pemikiran sektarian, perpecahan etnik, dan kekerasan, serta mendorong rakyat untuk menerapkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Tetapi, ini semua tergantung dari bagaimana cara kita memandang persoalan, dan yang terlebih penting bagaimana kita memilih untuk bertindak.

Apakah Politik Berlaku Bagi Semua Orang?

"Manusia adalah makhluk politik" merupakan ungkapan lama yang sudah banyak dikenal. Manusia telah memiliki dua keahlian mendasar, yakni: (1) bagaimana hidup bersama (kemampuan politis); dan (2) bagaimana memperoleh makanan dan meningkatkan kondisi kehidupan mereka (kemampuan ekonomi). Keduanya merupakan *ying* dan *yang* dalam kehidupan bersama. Sistem ekonomi dan politik harus saling melengkapi, jika tidak keduanya akan saling menghancurkan. Pohon demokrasi dapat tumbuh dengan baik di atas lahan ekonomi pasar. Dalam hal ini, politik -- baik partisan maupun non-partisan -- memang berlaku bagi semua orang, baik militer maupun sipil, dan tidak hanya berlaku bagi politikus profesional. Baik politik partisan maupun non-partisan keduanya saling mempengaruhi dan masing-masing memiliki dinamika dan tanggung jawab sendiri. Untuk lebih jelasnya, yang dimaksud politik partisan adalah politik bagi mereka yang terlibat langsung dalam berbagai kegiatan politik; sedangkan politik non-partisan adalah politik bagi militer maupun masyarakat sipil pada umumnya.

Kelompok non-partisan mendukung usaha-usaha menuju masyarakat yang lebih baik. Mereka tidak menganggap tugas ini sebagai profesi atau usaha memperoleh keuntungan pribadi. Kelompok ini tidak mengacu kepada manifesto atau garis partai melainkan pada komitmen sosial dan rasa tanggung jawab. Keterlibatan mereka lebih ditujukan pada keuntungan bagi seluruh bangsa, misalnya kelompok Rotary atau Lions Club. Keanggotaan mereka men-

cakup tentara dan mereka yang memiliki tujuan yang sama, yaitu: menyumbang bagi pembangunan masyarakat dan turut berusaha menghapus ketidakadilan, kemiskinan, dan korupsi. Sasaran utama dari tujuan tersebut adalah bekerja untuk mencapai masyarakat yang adil dan beradab, di mana keadilan dan standar hidup yang memadai dapat dirasakan oleh semua orang. Sasaran tersebut akan sangat sulit dicapai apabila para pemuka masyarakat, kaum profesional, LSM, masyarakat yang turut prihatin, dan tentara tidak bekerja sama dalam usaha yang bersifat sukarela ini. Tugas ini harus diakui dan diberi penghargaan setinggi-tingginya sebagai tugas dari masyarakat non-partisan. Dengan cara ini, *the silent majority* pada akhirnya akan mampu menghasilkan standar nilai dan tanggung jawab yang berbeda di antara wakil-wakil yang dipilih yang memang dibayar untuk melaksanakan tugas-tugas politiknya. Tetapi, apabila politikus partisan mencapai standar nilai dan tanggung jawab tersebut, gaji yang ia terima memang merupakan honorarium dan bukan sebagai keuntungan pribadi atas posisi yang diperolehnya.

Pada akhirnya, politik -- baik partisan maupun non-partisan -- memang merupakan bagian dari hidup dan harus dimaksudkan untuk melayani rakyat. Dengan demikian, perlu digarisbawahi bahwa politik memang berlaku bagi semua orang. Oleh karena itu, baik militer maupun sipil harus duduk bersama dan saling menyetujui arti dan makna dari gagasan bahwa "militer seharusnya memang tidak terlibat dalam politik". Kalaupun militer tidak dianjurkan untuk terlibat dalam politik partisan, tetapi anggotanya tetap memiliki hak

yang sama dengan warga negara lainnya, yaitu berpartisipasi aktif dalam kegiatan politik non-partisan.

Kesimpulan

Pengalaman Thailand menunjukkan bahwa kelompok militer dapat bekerja sama dengan kelompok sipil tidak hanya dalam menghadapi pemberontakan, tetapi juga dalam membangun jalan menuju demokrasi. Untuk mengatasi persoalan yang dihadapi oleh Indonesia, pertama-tama

perlu ada perbedaan yang jelas antara politik partisan dan politik non-partisan. Kalau perbedaan ini dimengerti dan diterima dengan baik, maka militer akan mendapat kesempatan untuk memainkan peran positif dalam menjamin terlaksananya pemilu yang jujur dan adil. Pemilu yang akan berlangsung dalam waktu dekat ini tampaknya memberikan peluang bagi terwujudnya kerja sama antara militer dengan lapisan masyarakat yang lain guna mencapai tujuan yang mulia tersebut. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang mulia, segalanya bisa saja terjadi.

Aparatur Negara pada Era Reformasi

Prijono Tjiptoherijanto

Salah satu penyebab munculnya krisis ekonomi di Indonesia adalah buruknya kualitas sumber daya manusia, termasuk yang berada di sektor pemerintahan. Dalam menghadapi era reformasi dan globalisasi, peningkatan dan pengembangan aparatur negara baik dalam segi kelembagaan maupun aparat merupakan suatu keharusan. Pembenahan yang paling utama diarahkan untuk menangani persoalan ketidaksesuaian antara pendidikan dan jenis pekerjaan. Kemudian efektivitas dan efisiensi kerja perlu ditingkatkan antara lain melalui pengaturan penjenjangan kepegawaian, pengaturan rasio pegawai dan sistem penggajian yang lebih baik. Selain itu upaya perbaikan kualitas aparatur dilakukan sejak tahap penerimaan dengan menerapkan sistem seleksi yang ketat. Pendidikan dan pelatihan serta kemampuan akan digunakan sebagai kriteria utama dalam setiap promosi jabatan di samping diterapkannya sistem reward and punishment yang lebih adil. Secara keseluruhan usaha perbaikan atau pendayagunaan aparatur negara akan menyangkut aspek kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan dan pengawasan. Di samping untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, pendayagunaan aparatur negara juga diperlukan untuk mendukung sistem pemerintahan yang lebih terdesentralisasi.

Pendahuluan

PENGEMBANGAN sumber daya manusia diyakini merupakan jawaban dari setiap masalah yang terjadi dalam suatu organisasi. Demikian pula halnya di sektor pemerintahan. Pengembangan sumber daya manusia dalam suatu organisasi formal atau birokrasi sudah merupakan suatu keharusan. Terlebih lagi selaku unsur pelaku pembangunan yang merupakan ujung tombak pemerintahan. Sebab, keterbatasan kemampuan sumber daya manusia dan tingkat profesionalitas yang rendah pada gilirannya hanya akan memberikan sumbangan yang terbatas bagi pencapaian tujuan organisasi pemerintahan.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan dewasa ini merupakan salah satu bukti bahwa kualitas sumber daya manusia Indonesia kalah bersaing dengan negara Asia. Quali-

tas sumber daya manusia di sini bukan semata dalam arti sempit yaitu derajat kesehatan, tingkat pendidikan, ataupun status gizi, namun dalam arti luas. Di samping berbagai hal di atas ditambah pula dengan aspek kreativitas, daya juang, bebas dari rasa takut, kebebasan menyampaikan pendapat yang bertanggung jawab, moralitas, dan lain sebagainya. Dengan demikian pengertian kualitas sumber daya manusia juga menyangkut kedewasaan dalam berpolitik. Pada saat beberapa negara tetangga yang juga mengalami krisis, seperti Thailand, Korea Selatan maupun Filipina, telah berhasil mengatasi krisis tersebut. Indonesia masih terus "berkutal" dengan perbedaan pendapat mengenai berbagai agenda reformasi ekonomi dan persoalan politik yang mendasar. Bahkan masih hangat dalam ingatan bagaimana berbagai agenda reformasi baik ekonomi maupun politik yang

telah disepakati, secara tiba-tiba diubah karena adanya desakan atau tekanan dari suatu kelompok. Semua itu menunjukkan masih rendahnya tingkat kedewasaan bernegara pada sebagian besar birokrasi Indonesia.

Demikian pula birokrasi pemerintah yang dipandang sebagai agen pembangunan dan pembaruan, belum dapat menjalankan perannya secara optimal. Walaupun diakui bahwa peran birokrasi cukup bermakna dalam membawa Indonesia mencapai kemajuan yang menakjubkan sampai sebelum terjadinya krisis, namun "gugatan" terhadap buruknya kinerja birokrasi pemerintah tidak kalah gaungnya baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Di dalam negeri, keluhan masyarakat maupun sektor swasta terhadap birokrasi pemerintahan masih berlangsung sampai saat ini, walaupun dewasa ini agenda reformasi sedang dijalankan, termasuk dalam sektor pemerintahan. Demikian pula, di luar negeri birokrasi pemerintahan Indonesia dipandang sebagai birokrasi yang tidak efisien, lamban, serta korup.

Berkaitan dengan sumber daya manusia di sektor pemerintahan, tantangan yang kini dihadapi adalah bagaimana melakukan penyempurnaan birokrasi terutama dalam melakukan efisiensi dan meningkatkan kinerja birokrasi untuk mengantisipasi era globalisasi. Hal ini akan berkaitan erat dengan peran birokrasi sebagai agen pembangunan. Peran birokrasi di sini adalah sebagai katalisator dan penggerak partisipasi masyarakat. Dan untuk merangsang gerakan partisipasi masyarakat terutama melalui pembangunan kegiatan ekonomi, perlu mengubah perilaku aparatur yang mengandalkan kekuasaan menjadi *penga-*

yom, *pelayan* dan hanya berpihak pada kepentingan masyarakat umum semata, bukan kelompok-kelompok tertentu untuk kepentingan segelintir orang. Diharapkan bahwa pada akhirnya dapat tercipta keadilan yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Upaya penyempurnaan diri dalam birokrasi menjadi sangat penting, terutama agar birokrasi mampu melanjutkan cita-cita pendiri bangsa (*founding father*) yaitu menciptakan suatu masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur melalui tahapan-tahapan pembangunan yang telah ditetapkan secara sistematis.

PNS di Era Reformasi dan Globalisasi

Menghadapi tugas-tugas yang semakin luas dan semakin kompleks di masa-masa yang akan datang yang disertai dengan era globalisasi, era yang tidak lagi mengenal batas ruang/wilayah, ekonomi, politik maupun budaya, maka pelaksanaan kebijakan pendayagunaan aparatur negara haruslah dilakukan secara cermat dan tepat. Pada era keterbukaan ini, aparatur dituntut untuk lebih kreatif, disiplin, berdedikasi dan loyal. Hal ini menyangkut perubahan yang bukan hanya bersifat mekanistik hubungan-hubungan antarbangsa tetapi lebih mendasar lagi yaitu proses universalisasi nilai-nilai. Beberapa permasalahan utama yang merupakan tantangan pada era ini antara lain adalah:

Pertama, di bidang ekonomi ditandai oleh adanya arus informasi, manusia, barang dan jasa, modal dan investasi yang bergerak semakin cepat. Perkembangan tersebut mengubah pola hubungan produksi, keuangan dan perdagangan antarbangsa.

Persaingan akan semakin ketat karena tumbangnya tembok-tembok penghalang kegiatan ekonomi bangsa-bangsa.

Kedua, di bidang politik ditandai oleh surutnya ideologi dalam agenda dan prioritas hubungan politik antarbangsa. Globalisasi juga meruntuhkan sebuah sistem politik yang lebih dari setengah abad dianut oleh bangsa-bangsa. Akibatnya, potensi konflik politik akan berkurang, akan tetapi potensi konflik lokal dan regional akan meningkat. Berdasarkan kewilayahan negara-negara -- Barat -- ini akan memperluas pandangan politik yang dianggap benar kepada bangsa-bangsa lain, dan konflik ini akan mengambil bentuk lain yaitu melalui instrumen ekonomi.

Ketiga, di bidang sosial budaya, interaksi antarbudaya akan semakin intensif dan menyebabkan makin intensifnya proses pembauran nilai-nilai yang mengarah pada budaya internasional. Hal ini akan berdampak positif apabila interaksi tersebut mempercepat proses modernisasi budaya yang mendorong kemajuan ekonomi dan penguasaan teknologi. Akan berdampak negatif apabila nilai-nilai budaya luar tersebut berbenturan dengan nilai intrinsik kepribadian bangsa.

Untuk dapat menghadapi tantangan pada era global ini, maka perlu dicari suatu jawaban mengenai bagaimana pemerintah melakukan pembenahan maupun peningkatan kuantitas dan kualitas aparatur negara, baik dari sisi kelembagaan maupun aparatnya sendiri. Beberapa upaya pembenahan maupun peningkatan kualitas tersebut akan diuraikan dalam pembahasan selanjutnya.

Sumber Daya Manusia dan Kelembagaan

Jumlah dan Komposisi PNS dari Segi Pendidikan

Menurut Pasal 15 Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 jumlah dan susunan pangkat pegawai negeri sipil ditetapkan dalam formasi untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja yang harus dilaksanakan. Peningkatan tugas-tugas pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah membawa konsekuensi bagi penambahan formasi pegawai. Akan tetapi hal ini disesuaikan dengan prinsip-prinsip efisiensi dan rasionalitas serta memperhitungkan dengan saksama kemampuan keuangan negara. Data yang dihimpun dari BAKN memperlihatkan bahwa jumlah pegawai negeri sipil di Indonesia per tanggal 31 Maret 1997 adalah 4.094.346 orang (Tabel 1) atau sekitar 2 persen dari keseluruhan jumlah penduduk. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, PNS melaksanakan tugas-tugas pelayanan terhadap masyarakat dengan tujuan memperlancar segala kepentingan para anggota masyarakat. Dengan jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 204 juta jiwa pada tahun 1998 maka diperoleh perbandingan 1:50. Hal ini berarti bahwa tiap satu orang PNS bertugas memberikan pelayanan bagi 50 penduduk. Dengan berlakunya perdagangan dan investasi bebas di kawasan ASEAN, peran aparatur akan bertambah berat yaitu turut merangsang kegiatan ekonomi masyarakat. Hal ini dilakukan melalui penciptaan dan pelaksanaan kebijakan ekonomi makro, sektoral dan regional yang bersifat memberikan pengarah, bimbingan dan dukungan pada kegiatan ekonomi masyarakat.

Kegiatan ekonomi masyarakat ini dapat digairahkan apabila hambatan-hambatan yang ada dikurangi. Dana-dana yang ada harus lebih diarahkan pada pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang produktif.

Banyaknya keluhan yang datang dari masyarakat menunjukkan masih adanya berbagai keterbatasan pada aparatur pemerintah. Kalau melihat rasio antara penduduk dan PNS, dapat dikatakan bahwa angkanya tidak terlalu besar. Akan tetapi sering terdengar keluhan masyarakat, terutama tentang pelayanan para aparat pemerintah ini. Ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam peningkatan pelayanan masyarakat, yaitu: *pertama*, perluasan pelayanan agar dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat di semua wilayah; dan *kedua*, peningkatan kualitas pelayanan mengingat meningkatnya permintaan-permintaan baru dari masyarakat (*rising demand*).

Berbagai keluhan akan kelambatan pelayanan tersebut tidak saja disebabkan oleh kuantitas maupun kualitas aparatur, tetapi juga karena masalah kedisiplinan. Dari segi kualitas, aspek-aspek seperti pengetahuan para PNS sangat terbatas hanya pada bi-

dang kerjanya, sehingga tidak dapat membantu penyelesaian hal lain apabila diperlukan. Demikian pula dengan yang berkaitan dengan informasi di sekitar lingkungan kerja. Keterlambatan pelayanan terhadap masyarakat juga seringkali disebabkan oleh masalah disiplin. PNS seringkali tidak berada di tempat pada saat diperlukan sehingga pekerjaan tersebut harus tertunda penyelesaiannya. Selain masalah pelayanan dan kedisiplinan, permasalahan lain yang muncul ke permukaan berkaitan dengan adanya pungutan-pungutan ataupun kewajiban "menyetor" upeti dan penyalahgunaan wewenang.

Keadaan-keadaan tersebut memerlukan penanganan yang serius. Baik dari segi kualitas mental dan disiplin maupun kualitas pengetahuan dan keterampilan. Data tingkat pendidikan PNS tidaklah terlalu mengecewakan. Lebih dari 80 persen pegawai negeri di Indonesia berpendidikan SLTA atau lebih tinggi (Tabel 1). Angka tersebut jauh di atas kondisi pendidikan masyarakat pada umumnya. Dengan demikian secara tidak langsung, data tersebut menunjukkan bahwa PNS sebenarnya orang-orang

Tabel 1
PNS BERDASARKAN TINGKAT PENDIDIKAN DAN JENIS KELAMIN, 31 MARET 1997

Tingkat Pendidikan	Pria		Wanita		Total PNS	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
SD	404.638	15,27	30.283	2,10	434.921	10,62
SLTP	197.120	7,44	57.104	3,95	254.224	6,21
SLTA	1.423.514	53,72	1.037.007	71,80	2.460.521	60,10
D1-D3	419.086	15,81	165.478	11,46	419.086	10,24
S1	515.522	19,45	152.590	10,56	515.522	12,59
S2	8.006	0,30	1.624	0,11	8.006	0,20
S3	1.816	0,07	250	0,01	2.066	0,08
Total	2.650.010	100,00	1.444.336	100,00	4.094.346	100,00

Sumber: Data dikumpulkan dari sistem pelaporan BAKN.

yang terpilih dari masyarakat. Di samping itu pada kenyataannya memang menunjukkan bahwa tidak semua pekerjaan membutuhkan kriteria pendidikan tinggi. Persoalan yang lebih mendesak adalah banyaknya terjadi ketidaksesuaian (*mismatch*) antara tingkat pendidikan dan jenis pekerjaan. Namun demikian, melihat data yang ada dan dengan tugas-tugas pemerintah yang tentu saja akan semakin kompleks dan sulit, pendidikan aparatur sangat perlu diperhatikan, baik dari segi pendidikan formal, informal maupun nonformal. Melalui pendidikan, manusia diharapkan menjadi seseorang yang pandai dan berbudi luhur. Dengan semakin baiknya tingkat pendidikan, nantinya "armada" aparatur akan merupakan armada pekerja yang kreatif, tangguh, loyal dan jujur. Terlebih lagi ditambah dengan tugas-tugas pengelolaan dana pembangunan yang sedikit banyak menuntut mereka untuk lebih kreatif mengekspresikan diri atau mengaktualisasikan potensi-potensinya dalam karya-karya nyata pembangunan. Selain itu peningkatan pendidikan PNS diharapkan pula dapat memberikan tambahan pendapatan. Hal-hal yang merupakan peningkatan kualitas pendidikan PNS akan diulas tersendiri.

Berdasarkan jenis kelamin, komposisi jumlah pekerja pria lebih besar dibandingkan dengan jumlah pekerja wanita di sektor pemerintahan. Fakta ini menunjukkan situasi yang umum terjadi pada berbagai sektor kerja. Pada awalnya rasio partisipasi tenaga kerja pria dan wanita adalah 0,54 (54 tenaga kerja wanita di antara 100 tenaga kerja pria). Tabel 1 juga memperlihatkan gambaran PNS pria dan wanita berdasarkan tingkat pendidikan. Secara umum sebenarnya kualitas pendidikan PNS wa-

nita tidak terlalu jauh berbeda dengan PNS pria. Dari data tersebut nampak bahwa persentase PNS wanita yang berpendidikan kurang dari SLTA hanya sekitar 6 persen. Sedangkan untuk pria, angka tersebut mencapai sekitar 22 persen. Demikian pula persentase PNS wanita yang berpendidikan SLTA jauh lebih banyak daripada PNS pria. Memang persentase PNS pria yang berpendidikan tinggi (di atas SLTA) lebih tinggi dibandingkan dengan wanita namun jika dilihat secara keseluruhan maka jumlah PNS yang berpendidikan tinggi persentasenya tidak terlalu besar dibandingkan dengan jumlah PNS secara keseluruhan.

Tingginya persentase PNS pria yang berpendidikan rendah (kurang dari SLTA) nampaknya berkaitan dengan jenis-jenis pekerjaan yang memang lebih cocok untuk dikerjakan oleh kaum pria, seperti misalnya penjaga mercusuar, gunung berapi, suaka margasatwa, dan lain sebagainya. Alasan lain adalah bahwa para wanita dengan pendidikan rendah tidak mau masuk menjadi PNS karena rendahnya tingkat upah/gaji. Karena tingkat gaji yang rendah tersebut, para pekerja wanita lebih memilih bekerja di sektor swasta dan sektor informal lainnya. Sedangkan pria dengan tingkat pendidikan rendah lebih banyak menggantungkan harapan menjadi pegawai negeri, meskipun dengan tingkat upah/gaji yang relatif sangat rendah. Ini disebabkan oleh adanya pensiun, hal yang dianggap aman untuk hari tua. Alasan lain menyangkut aspek sosial-budaya. Lebih banyaknya wanita dengan tingkat pendidikan rendah memilih sektor informal karena mereka merasa lebih leluasa atau mempunyai waktu lebih banyak untuk mengurus anak dan keluarga.

Penjenjangan

Pegawai negeri sipil diangkat dalam suatu kepangkatan dan jabatan tertentu. Pemberian kenaikan pangkat dilaksanakan berdasarkan sistem kenaikan reguler dan pilihan. Kenaikan pangkat reguler diberikan apabila pegawai tersebut sudah memenuhi persyaratan yang ditentukan, sedangkan kenaikan pangkat pilihan adalah penghargaan atas prestasi kerja yang dicapai. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan penghargaan terhadap pengabdian yang telah diberikan dan menjadi dorongan untuk lebih meningkatkan pengabdian dan prestasinya.

Selain pemberian kenaikan pangkat, pengangkatan dalam suatu jabatan tertentu juga didasarkan atas prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, dan berbagai syarat objektif lainnya. Seperti diketahui bahwa kebutuhan manusia dalam berorganisasi tidak hanya terbatas pada kebutuhan finansial dan fisik saja, maka kebutuhan akan nonfisik seperti penghargaan, prestasi, kepercayaan,

tanggung jawab organisasi, kewenangan dalam mengambil keputusan, rasa aman dan lain-lain, juga harus dijadikan pertimbangan.

Untuk meningkatkan pembinaan PNS diciptakan suatu sistem pengangkatan pegawai dalam suatu jabatan struktural, sesuai dengan PP No. 15 Tahun 1994. Tingkatan dalam suatu jabatan struktural adalah eselon, dan disusun berdasarkan berat-ringannya tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak. Pemerintah juga telah menciptakan pola karier yang menggambarkan jalur pengembangan karier dan menunjukkan keterkaitan dan keserasian antar-jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan struktural serta masa jabatan PNS sejak pengangkatan hingga pensiun. Jenjang karier suatu jabatan struktural dimulai dari yang terendah yaitu eselon Vb hingga yang tertinggi yaitu Ia (lihat Tabel 2).

Selain pengembangan karier secara struktural, pemerintah juga menetapkan suatu peraturan tentang pengembangan karier melalui jalur fungsional. Jabatan ini menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang

Tabel 2

JENJANG PANGKAT JABATAN STRUKTURAL PNS

No.	Tingkat Esclon	Permulaan	Gol. Ruang	Lanjutan	Gol. Ruang	Tertinggi	Gol. Ruang
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Ia	Pembina Utama Madya	IV/d	-	-	Pembina Utama	IV/e
2.	Ib	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/c
3.	Ila	Pembina Utama Muda	IV/c	-	-	Pembina Utama Madya	IV/d
4.	Ilb	Pembina Tingkat I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
5.	IIla	Pembina	IV/a	Pembina Tingkat I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
6.	IIlb	Penata Tingkat I	III/d	Pembina	IV/a	Pembina Tingkat I	IV/b
7.	IVa	Penata	III/c	Penata Tingkat I	III/d	Pembina	IV/a
8.	IVb	Penata Muda Tingkat I	III/b	Penata	III/c	Penata Tingkat I	III/d
9.	Va	Penata Muda	III/a	Penata Muda Tingkat I	III/b	Penata	III/c
10.	Vb	Pengatur Tingkat I	II/d	Penata Muda	III/a	Penata Muda Tingkat I	III/b

Sumber: Keputusan Presiden No. 15 Tahun 1994.

dan hak seorang PNS dalam suatu organisasi yang melaksanakan tugasnya berdasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu. Suatu keahlian dan keterampilan tertentu tersebut dibatasi oleh adanya norma-norma atau kaidah yang ditetapkan oleh disiplin ilmu pengetahuan dan organisasi profesi. Jabatan fungsional dapat berkembang dari suatu spesialisasi ke sub-sub spesialisasi, sehingga akan memperkaya jenis-jenis jabatan fungsional. Seperti misalnya ahli pendidikan, bisa lebih terspesifikasi menjadi ahli perencanaan kurikulum, ahli pengujian ataupun pengajar. Tidak saja pada jabatan struktural yang diberikan tunjangan akan tetapi pada beberapa jabatan fungsional telah juga diberikan tunjangan jabatan, antara lain hakim yang dipekerjakan pada tugas-tugas peradilan, panitera, jaksa, dosen, peneliti, widyaiswara dan penyuluh. Oleh karena ada beberapa aparat pemerintah yang menduduki jabatan struktural dan fungsional pada saat

yang bersamaan, maka pada mereka diperkenankan memilih salah satu tunjangan jabatan yang dikehendaknya.

Agaknya dengan jabatan struktural yang berlaku pada saat ini terjadi suatu jalur pendelegasian wewenang yang panjang. Sehingga efisiensi dan efektivitas kerja kurang dapat dicapai. Untuk itu di masa mendatang jabatan struktural seperti jabatan Kepala Sub Bagian, Kepala Sub Bidang dan Kepala Seksi yang merupakan eselon IV; Kepala Urusan dan Kepala Sub Seksi untuk jabatan eselon V akan dihapus dan diganti dengan jabatan fungsional. Langkah-langkah penghapusan eselon IV dan V baik di pusat maupun daerah sudah mulai dilakukan yaitu dengan cara menolak permohonan jabatan struktural di kedua eselon tersebut. Sampai saat ini masih ada sekitar 1.500 posisi untuk jabatan eselon IV dan V. Sedangkan untuk eselon I, II dan III tidak akan diganti karena masih

Tabel 3
TUNJANGAN JABATAN STRUKTURAL DAN FUNGSIONAL PENELITI DAN WIDYAISWARA
(dalam Rp 000)

No.	Eselon	Tunjangan/ bulan	Peneliti	Tunjangan/ bulan	Widyaiswara	Peneliti/ bulan
1.	Ia	500	Ahli Peneliti Utama	860	Widyaiswara Utama	500
2.	Ib	400	Ahli Peneliti Madya	765	Widyaiswara Utama Madya	450
3.	IIa	250	Ahli Peneliti Muda	670	Widyaiswara Utama Muda	400
4.	IIb	200	Peneliti Madya	575	Widyaiswara Utama Pratama	350
5.	IIIa	150	Peneliti Muda	480	Widyaiswara Madya	315
6.	IIIb	125	Ajun Peneliti Madya	385	Widyaiswara Muda	250
7.	IVa	100	Ajun Peneliti Muda	290	Widyaiswara Pratama	200
8.	IVb	75	Asisten Peneliti Madya	195	Ajun Widyaiswara	175
9.	Va	60	Asisten Peneliti Muda	100	Ajun Widyaiswara Madya	140
10.	Va	50			Ajun Widyaiswara Muda	115
11.					Asisten Widyaiswara	90
12.					Asisten Widyaiswara Madya	80
13.					Asisten Widyaiswara Muda	75

Sumber: Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1993.

dirasakan perlu (lihat *Kompas*, 17 April 1996). Jabatan fungsional dari Pelita I sampai sekarang, semakin meningkat jumlahnya. Pada Pelita I baru terdapat delapan jabatan fungsional, sedangkan pada periode 1989/1990 meningkat menjadi 51 jabatan fungsional (19 di antaranya diberikan tunjangan jabatan). Dari ke-51 jabatan fungsional tersebut, 20 di antaranya telah selesai diproses dan 31 masih dalam penyelesaian (lihat Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, 1993).

Banyak keuntungan yang akan diperoleh dengan konsep jabatan fungsional. Kompetisi antarpegawai akan menjadi makin transparan, objektif dan menarik. Di samping itu penghasilan juga akan lebih besar (lihat Tabel 3). Pengetahuan yang dimiliki akan semakin berkembang dan bahkan tidak hilang setelah masa pengabdian selesai. Dengan ilmu yang dimiliki, seorang pegawai yang sekaligus pengajar ataupun peneliti dapat memperpanjang masa pensiun yaitu sampai usia 65 atau bahkan 70 tahun. Selain itu yang terpenting adalah bahwa jenjang kepangkatan lebih fleksibel dibandingkan dengan jenjang kepangkatan pada jabatan struktural.

Gaji

Sebagai balas jasa atas hasil kerja, maka gaji PNS ditetapkan berdasarkan atas pekerjaan dan besarnya tanggung jawab serta dengan tidak melupakan aspek "kelayakan" untuk hidup. Untuk itu pemerintah telah menetapkan sistem penggajian dalam sistem skala gabungan, yaitu gabungan dari dua golongan sistem, sistem

skala tunggal dan sistem skala ganda. Sistem skala tunggal adalah suatu sistem penggajian dengan memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan dan berat tanggung jawab yang harus dipikul. Sedangkan sistem skala ganda adalah sistem penggajian berdasarkan sifat pekerjaan dan beratnya tanggung jawab yang dipikul dalam melaksanakan tugas.

Sistem skala gabungan menetapkan gaji PNS berdasarkan atas kepangkatan dan memberikan tunjangan kepada pegawai-pegawai yang memikul beban tanggung jawab yang besar atau yang melakukan pekerjaan dengan risiko tinggi. Pengaturan gaji pokok ditetapkan berdasarkan PP No. 15 Tahun 1993 dengan besaran yang sesuai golongan dan masa kerja. Sistem kenaikan gaji dilakukan secara berkala, dan diberikan setelah mencapai masa kerja golongan yang ditentukan dan penilaian pelaksanaan pekerjaan rata-rata "cukup". Di samping itu juga ada sistem kenaikan gaji istimewa, yaitu kenaikan yang diberikan sebagai penghargaan atas hasil pelaksanaan kerja dengan kategori "amat baik". Kenaikan gaji istimewa ini hanya diberikan kepada pegawai yang telah nyata-nyata menjadi teladan bagi pegawai di lingkungan kerjanya. Selain gaji kepada PNS juga diberikan tunjangan, yang berupa tunjangan untuk jabatan struktural dan fungsional. Kedua tunjangan ini diatur oleh Keputusan Presiden. Tunjangan lain yang diberikan antara lain tunjangan kemahalan daerah, tunjangan penyesuaian indeks harga, tunjangan risiko pekerjaan dan lain-lain.

Upaya Pengembangan Sumber Daya Aparatur Melalui Pengembangan Kelembagaan

Dalam perannya sebagai pengayom, pelayan masyarakat dan pencipta iklim yang kondusif bagi usaha pembangunan, pada Repelita VI telah ditetapkan tujuan mendayagunakan aparatur yaitu dengan mewujudkan aparatur pemerintah yang berdisiplin, mampu, produktif, efektif, efisien, bersih dan berwibawa dengan dilandasi sikap tanggap dan semangat mengabdikan pada masyarakat, bangsa dan negara sesuai makna yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. Upaya-upaya tersebut sudah dimulai sejak awal Pelita I melalui pembentukan Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara. Dengan tugas-tugas yang ditetapkan dalam Keppres No. 19 Tahun 1968 meliputi penertiban aparatur/administrasi pemerintah dan penyempurnaan aparatur ekonomi negara. Pada Pelita II, Pelita III dan Pelita IV, sebutan Menpan berubah menjadi Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara dan mulai dengan program kegiatan pendayagunaan aparatur negara serta upaya-upaya penyempurnaan kelembagaan. Pada Pelita V dan VI, sebutan Menpan berubah lagi menjadi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dengan tugas pokok meliputi seluruh segi penyelenggaraan administrasi pemerintah yaitu melakukan koordinasi program-program pendayagunaan aparatur negara pada seluruh instansi dan anggota pegawai negeri. Hal ini dimaksudkan agar kehidupan nasional dan tantangan akan datangnya era globalisasi yang diwujudkan dengan adanya perdagangan dan investasi bebas dapat disongsong dengan penuh kesiapan.

Selama Pelita I sampai dengan Pelita VI telah diselesaikan berbagai perundang-undangan yang bertujuan mengatur kelembagaan dan kepegawaian Pegawai Negeri Sipil (PNS). Perundang-undangan tersebut antara lain: UU No. 8 Tahun 1974 yang mengatur tentang tata kepegawaian, PP No. 3 Tahun 1983 yang mengatur tentang kehidupan lembaga perekonomian negara dan Keppres No. 44 dan 45 Tahun 1974 yang mengatur tentang tata kelembagaan instansi-instansi pemerintah. Undang-Undang No. 12/1999 berkaitan dengan netralitas PNS terhadap partai politik juga dapat dipandang sebagai salah satu upaya meningkatkan profesionalisme PNS sebagai abdi negara. Selama ini keterlibatan PNS dalam kegiatan politik telah turut menyumbang pada berkurangnya perhatian PNS pada tugas pokok yang harus diemban, yaitu sebagai abdi negara, dan lebih banyak mementingkan kepentingan partai politik tertentu.

Meskipun demikian, masalah pengaturan pendayagunaan aparatur negara itu sendiri tidaklah sesederhana yang diatur dalam perundang-undangan belaka. Masalah pendayagunaan aparatur negara akan menyangkut keseluruhan aspek kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan dan pengawasan. Aspek yang disebut belakangan ini kemudian menjadi salah satu program utama pemerintah. Hal-hal yang berkaitan dengan seluruh aspek tersebut menyebabkan pengelolaan pendayagunaan aparatur negara perlu dilakukan secara terus-menerus, berlanjut dan bertingkat serta harus pula disesuaikan dengan tuntutan kemajuan dan pembangunan.

Untuk itu pendayagunaan aparatur negara, baik aparatur pemerintah pusat mau-

pun pemerintah daerah, dilakukan melalui berbagai strategi, antara lain: *pertama*, pelaksanaan pembangunan nasional di semua bidang; *kedua*, dilakukan secara terus-menerus; *ketiga*, dilakukan secara bertahap-berencana dan berdasarkan prioritas serta dimulai dari perbaikan yang telah ada; *keempat*, menetapkan asas desentralisasi dalam perumusan kebijakan dan desentralisasi dalam pelaksanaan (lihat Kristiadi, 1996).

Selain upaya pendayagunaan dalam berbagai strateginya, upaya peningkatan kemampuan dan kualitas sumber daya "aparatur" sudah dimulai sejak penerimaan pegawai (*recruitment*). Penyaringan terhadap pegawai baru dilakukan untuk mendapatkan pegawai-pegawai dengan kualitas tinggi. Keadaan serupa juga dilakukan di beberapa negara tetangga seperti Korea, Taiwan, Cina, Jepang dan Malaysia. Di Korea, misalnya, untuk meningkatkan kualitas pegawainya, pemerintah setempat mempunyai kebijakan mengirimkan pegawai yang terpilih untuk sekolah ke luar negeri setelah sebelumnya harus melalui suatu proses seleksi yang sangat berat. Setelah kembali, mereka diharapkan dapat memberikan sumbangan karya-karya besar dan tentu saja berkualitas. Upaya tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja lembaga-lembaga dan instansi teknis negara (World Bank, 1993). Dalam hal ini, Indonesia juga telah melakukan hal serupa. Selain itu, juga melakukan strategi peningkatan kualitas sumber daya melalui pendidikan dan pelatihan. Pendidikan dan pelatihan selanjutnya merupakan alat untuk promosi dalam mengisi tingkat jabatan yang lebih tinggi, maupun alat untuk meningkatkan kemampuan masing-masing individu dalam kaitannya dengan penyelesaian beban tu-

gas jabatannya. Pengembangan sumber daya manusia ini menjadi kegiatan yang menempati prioritas tinggi dalam suatu organisasi. Hal ini terlihat di setiap organisasi di negara-negara maju yang menyediakan dana pengembangan untuk kegiatan ini rata-rata sekitar 15 persen dari total biaya keseluruhan organisasi tersebut (World Bank, 1993).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam upaya pengembangan sumber daya manusia, khususnya untuk aparatur pemerintah, adalah melalui pendidikan dan pelatihan pra-jabatan (*pre-service training*) dan pendidikan dan pelatihan dalam jabatan (*in-service training*). Selain melalui pendidikan dan pelatihan, berbagai kebijakan lain untuk menunjang pengembangan sumber daya manusia seperti pengaturan jabatan, baik struktural maupun fungsional dan peningkatan upah/gaji pegawai juga terus diupayakan. Dengan pembaruan berbagai kebijakan tersebut, diharapkan dapat menunjang dan memberikan bekal bagi aparatur pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas mulianya.

Antisipasi ke Depan: Mengembangkan Aparatur yang Bersih dan Berwibawa

Saat ini tidak ada pilihan lain bagi aparatur pemerintah selain berupaya untuk meningkatkan kinerja. Ada dua alasan utama mengapa hal itu harus dilakukan: *pertama*, perubahan konstelasi politik dewasa ini mendorong masyarakat semakin kritis dan berani untuk menuntut hak mereka. Salah satu hak tersebut adalah adanya pelayanan yang prima dari aparatur pemerintah. *Kedua*, globalisasi menuntut tingkat

efisiensi dan efektivitas pelayanan yang tinggi di semua bidang kehidupan termasuk juga fungsi birokrasi pemerintahan. Untuk itu, pengembangan sumber daya manusia, terutama aparatur pemerintah (PNS), merupakan suatu keharusan dan merupakan prioritas di semua sektor, semua bidang dan semua lapisan/golongan. Peningkatan kualitas aparatur negara selanjutnya diharapkan dapat tercermin dalam wujud-wujud pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat dengan baik.

Pengembangan sumber daya manusia "aparatur" harus dilakukan sejak awal yaitu melalui penentuan formasi yang didahului dengan analisis jabatan dan analisis kebutuhan pegawai, sedangkan pengadaannya harus dilaksanakan secara transparan sehingga dapat merekrut sebanyak-banyaknya calon pegawai negeri sipil yang potensial dan berkualitas melalui suatu sistem seleksi yang objektif. Pengembangan sumber daya manusia PNS ini selanjutnya tetap akan dilaksanakan melalui pendidikan dan pelatihan pra-jabatan dan dalam jabatan. Khusus untuk diklat pra-jabatan yang selama ini kurikulumnya belum memuat materi dalam pendidikan dan pelatihan mental, fisik dan disiplin (MFD), maka pada Repelita VI kurikulum dan silabus serta metodanya diubah. Perubahan ini dikaitkan dengan kebutuhan akan perkembangan pelaksanaan tugas dan lingkungan strategis. Sedangkan diklat non-penjenjangan untuk meningkatkan profesi dikembangkan sesuai dengan kemajuan teknologi yang cocok dengan lingkungannya.

Selain masalah pendidikan dan pelatihan bagi para PNS, masalah efisiensi dan efektivitas tenaga kerja harus menjadi fo-

kus perhatian yang serius. Di sana-sini terjadi ketidakseimbangan jumlah pegawai; di satu pihak ada lembaga yang mempunyai pegawai sangat banyak, sedangkan di lembaga yang lain terjadi kekurangan pegawai. Kekurangan atau kelebihan pegawai tersebut tidak hanya terjadi antara satu instansi dengan instansi lain, akan tetapi juga terjadi dalam sub-sub bagian dalam suatu instansi. Keadaan inilah yang menyebabkan terjadinya **pengangguran terselubung** (hanya mempunyai status bekerja). Hal ini dapat disebabkan oleh banyaknya jenis pekerjaan yang seharusnya dapat dilakukan oleh seorang saja, namun pada kenyataannya dikerjakan oleh banyak pegawai. Keadaan-keadaan seperti ini sebenarnya tidak perlu terjadi apabila tenaga kerja/PNS tersebut mampu menciptakan pekerjaan bagi dirinya sendiri. Keterbatasan kemampuan untuk menciptakan pekerjaan tidak akan dialami oleh orang-orang yang mempunyai etos kerja yang tinggi dan ditunjang oleh kemampuan "otak". Terlebih lagi bila para PNS menyadari kewajiban yang harus disumbangkannya dan dipertanggungjawabkannya kepada negara dan masyarakat. Kesadaran bahwa dirinya abdi negara dan abdi masyarakat akan membawa segala tindakan yang dilakukannya dalam lingkup kebenaran dan keadilan yang bertanggung jawab. Hal ini sangat berkaitan erat dengan peran dan posisi aparatur sebagai "panutan".

Selubungan dengan peran dan posisi aparatur sebagai "panutan" tersebut, maka yang paling utama dan paling banyak menjadi sorotan adalah aspek "moralitas". Moralitas di sini tidak hanya berarti bahwa seseorang itu mempunyai pribadi yang baik, akan tetapi juga tidak melakukan penye-

leewengan atau melakukan hal yang bertentangan dalam menjalankan tugas maupun wewenangnya (Magnis-Suseno, 1996). Aparatur harus mengutamakan kejujuran, bertanggung jawab, mempunyai integritas dan rasa keadilan, bekerja tanpa pamrih serta keberanian. Seringkali penyalahgunaan dalam tugas dan wewenang dihubungkan dengan tingkat kesejahteraan atau sekadar pemenuhan kebutuhan. Misalnya disebabkan oleh masih minimnya gaji/upah pegawai. Akan tetapi masalah minimnya gaji/upah PNS sebenarnya dapat diminimalkan dengan upaya pemberian bonus atau tunjangan dan pemberian fasilitas, baik pada saat pegawai tersebut masih aktif bekerja maupun pada saat sudah tidak lagi aktif. Pemberian bonus pada PNS seperti pemberian gaji ke-13 yang diberikan pada saat akan merayakan hari raya memang sudah dilakukan, akan tetapi konsistensinya tetap perlu dijaga. Beberapa hal tersebut sangat perlu mendapat perhatian terutama dalam upaya menciptakan pegawai yang berdedikasi, berkualitas dan bermoral.

Telah disadari bahwa aspek pendidikan dan pelatihan merupakan salah satu hal yang penting dalam upaya pengembangan sumber daya manusia. Hal lain yang tidak kalah pentingnya untuk diperhitungkan dalam pengembangan sumber daya manusia adalah tingkat kesejahteraan pegawai. Efektivitas, produktivitas dan kualitas pribadi ikut dipengaruhi oleh tingkat kesejahteraan yang ditawarkan oleh suatu organisasi, baik yang berupa gaji, tunjangan maupun fasilitas-fasilitas lain yang mendukung kelancaran tugas-tugas jabatan maupun jaminan pada hari tua. Upaya memenuhi hal tersebut selanjutnya dapat menciptakan keamanan dan kenyamanan

kerja, sehingga produktivitas dan kualitas hasil kerja pada gilirannya akan meningkat pula. Dan yang terpenting adalah kecenderungan untuk melakukan penyimpangan dalam pekerjaannya akan semakin kecil.

Kalau kita melihat gaji pokok PNS berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1993 bagi Golongan I/a dengan nol tahun masa kerja adalah hanya sebesar Rp 78.000,- atau sekitar Rp 2.600,-/hari. Standar gaji PNS yang berlaku umum di setiap propinsi ini sangat kurang mencukupi. Sudah tentu akan terjadi kekurangan biaya bila PNS harus hidup di daerah dengan standar biaya hidup tinggi. Belum lagi kalau ditambah dengan adanya anak ataupun istri, karena tunjangan yang diberikan bagi anak dan istri sangat kecil. Sementara itu gaji PNS tertinggi adalah golongan IV/e yaitu sebesar Rp 537.660,- dengan masa kerja 32 tahun. Apabila kita bandingkan dengan seorang pegawai bank maka gaji ini bisa dicapai oleh seorang *teller* atau *customer service* setelah bekerja hanya sekitar 2 atau 3 tahun.

Secara umum, gaji yang diterima PNS di Indonesia hanya berkisar antara seperempat dan sepertiga dari gaji karyawan swasta (lihat Tabel 4). Bandingkan dengan di negara-negara ASEAN lainnya yang mencapai lebih dari setengah gaji karyawan swasta, atau bahkan lebih besar daripada gaji karyawan swasta tersebut (di Singapura). Oleh karenanya tidak mengherankan bila menjadi pegawai negeri bukanlah "impian" bagi para lulusan terbaik dari pendidikan tinggi terkemuka di negeri ini.

Dalam pelaksanaan tugasnya, aparatur negara dituntut untuk melakukan pelayanan dan pengayoman dengan baik kepada

Tabel 4

RASIO PENGHASILAN SEKTOR PEMERINTAH DAN SEKTOR SWASTA DI ASEAN, 1993

Negara	PDB per Kepala (dollar AS)	Laju Inflasi (%)	Penghasilan Tingkat Atas (%)	Penghasilan Tingkat Menengah (%)	Penghasilan Pemula (%)
Singapura	14.920	2,4	114	115	107
Malaysia	5.900	3,6	40	34,3	t.a.d.
Thailand	4.610	3,3	47,1	37,2	78,9
Filipina*	2.320	7,6	27,7	25	62,5
Indonesia**	680	9,7	36	18	25

Sumber: World Bank (1993); dan *The Jakarta Post*, January 15, 1994.

Catatan: *Data untuk Filipina didapat dari keterangan yang tersedia dan diperoleh dari informasi konsultan lokal.

**Data untuk Indonesia diperoleh berdasarkan penghitungan kasar dari berita *The Jakarta Post*, January 15, 1994 dan perkiraan sendiri.

masyarakat. Dengan demikian aparatur ini harus menciptakan citra "bersih dan berwibawa" di tengah-tengah iklim persaingan yang mewarnai kehidupan nasional dewasa ini. Pada pembangunan mendatang kewajiban aparatur untuk mewujudkan keadilan dan pemerataan dalam masyarakat lebih ditingkatkan melalui suatu birokrasi yang profesional, terampil dan jujur. Hal ini bukanlah suatu tuntutan yang berlebihan.

Dalam menjalankan sistem birokrasi yang bersih dan berwibawa dengan disertai kemampuan profesional para personilnya dirasakan perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil kerja aparatur ini. Hasil evaluasi ini selanjutnya akan digunakan sebagai pegangan guna pengembangan aparatur dalam hal jabatan baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional. Evaluasi untuk melakukan seleksi kenaikan jabatan harus ditata sedemikian rupa sehingga memenuhi kriteria "adil dan sesuai". Adil dan sesuai yang dimaksud adalah peningkatan jabatan atau penempatan jabatan yang baru berdasarkan atas kemampuan personil dalam melaksanakan tugas

dalam jabatan dan dianggap mampu mengikuti arus perubahan yang terjadi. Hal ini akan menciptakan suatu semangat kerja karena kemampuan kerja dari para personilnya dihargai secara objektif. Adil dan sesuai tidak saja berlaku bagi peningkatan jabatan akan tetapi juga diberlakukan terhadap gaji dan balas jasa sesuai dengan berat-ringannya tugas dan tanggung jawab serta hasil kerja aparatur.

Seiring dengan hal tersebut maka pola karier bagi aparatur pemerintah haruslah jelas, sehingga setiap personil dapat mengerti benar perjalanan kariernya dan syarat-syarat rasional yang harus diraihinya bila ingin meningkatkan diri ke jabatan yang lebih tinggi. Syarat-syarat rasional ini menjelaskan secara rinci tentang sasaran yang harus dicapai oleh setiap personil sehingga apabila terjadi kenaikan pangkat atau jabatan yang lebih tinggi tidak lagi ada rasa iri, dengki dan curiga dari personil yang lain.

Selain aspek-aspek tersebut, aspek pembinaan juga sangat penting bagi pembentukan aparatur yang bersih dan berwibawa.

Pemberian *reinforcement* termasuk di dalamnya promosi dan mutasi ke tempat yang lebih baik berfungsi sebagai hadiah (*reward*) dan sanksi (*punishment*), menjadi cambuk bagi para personil untuk melakukan tugas-tugas jabatan dengan baik. Di samping itu, perlu pula dipikirkan lebih mendalam usaha pemberian penghargaan kepada para pegawai pemerintah dalam memasuki masa-masa pensiun serta tunjangan hari tua. Dengan demikian para pegawai tidak lagi khawatir akan masa-masa tua di mana mereka tidak lagi produktif. Hal lain yang perlu dipertimbangkan adalah pemberian penghargaan atas pengabdian pegawai yang pensiun muda, seperti yang telah dilakukan oleh kalangan swasta, yaitu dengan memberikan pesangon yang cukup besar (*golden shake-hand*) dan berguna bagi kehidupan pegawai tersebut di kemudian hari. Dalam menerapkan sanksi dan hadiah tersebut, tentu saja tidak akan terlepas dari aspek pembinaan, seperti misalnya pemberian contoh dan suri-tauladan yang baik dari para pimpinannya.

Hal penting lain yang perlu diperhatikan juga adalah upaya menciptakan birokrasi yang memiliki semangat wirausaha, karena peran pemerintah harus makin terfokus untuk menghasilkan *high quality public goods and services*. Bahkan, dalam menghadapi keadaan yang sedang berubah, yang diperlukan bukan administrasi negara yang lemah, tetapi justru *a vigorous, and a strong and very active government* (lihat Kartasasmita, 1995). Menghadapi ekonomi yang makin terbuka dan makin berorientasi pasar, sesungguhnya peran pemerintah melalui aparat-aparatnya lebih dituntut untuk melakukan upaya-upaya pemerataan (*equal access*). Lebih dalam la-

gi, untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, aparatur dituntut untuk lebih mengutamakan kepentingan rakyat banyak daripada kepentingan sendiri atau kepentingan sekelompok orang. Selain itu aparatur juga mempunyai tugas menjamin mekanisme persaingan pasar agar berjalan seimbang. Seperti yang dinyatakan oleh ISEI (Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia), bahwa hendaknya pemerintah menetapkan kebijakan pembentukan/pengaturan harga yang wajar, khususnya untuk bahan-bahan pokok seperti beras, bahan bakar pada umumnya, listrik, angkutan, semen, pupuk dan lain sebagainya. Di samping itu pemerintah juga bertugas melakukan penggalangan kerja sama yang sehat antara pelaku ekonomi yaitu para pengusaha kecil, pengusaha besar serta koperasi, untuk memperoleh keuntungan yang wajar dan tidak merugikan masyarakat (lihat Tjiptoherijanto, 1992).

Berkaitan dengan hal tersebut pengembangan birokrasi yang ramping sangat mendesak untuk segera dilaksanakan. Pengembangan birokrasi yang ramping tersebut harus diimbangi dengan penciptaan jabatan-jabatan fungsional sehingga PNS tidak berlomba-lomba untuk memasuki jabatan-jabatan struktural. Sebaliknya, mereka akan berupaya untuk mengembangkan kemampuannya sendiri, karena pada dasarnya dalam jabatan fungsional, mereka akan mendapatkan balas jasa (gaji) sesuai dengan *output* yang mereka hasilkan.

Birokrasi yang Ramping dalam Kaitan dengan Otonomi Daerah

Dalam waktu dekat ini pemerintah bersama dengan DPR akan mengeluarkan un-

dang-undang mengenai pemerintahan daerah dan undang-undang mengenai perimbangan keuangan pusat-daerah. Kedua Undang-undang tersebut berkaitan dengan keinginan pemerintah untuk memberikan otonomi yang lebih besar kepada daerah. Otonomi secara eksplisit dan implisit berarti memberikan kesempatan dan kebebasan seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan menjalankan berbagai kebijakan yang dirumuskan sendiri guna peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah atau kawasan yang bersangkutan. Melalui otonomi daerah, atau dengan kata lain desentralisasi pembangunan, laju pertumbuhan antardaerah akan makin seimbang dan serasi sehingga pelaksanaan pembangunan nasional serta hasil-hasilnya semakin merata di seluruh Indonesia. Otonomi daerah mengandung makna pada adanya perencanaan yang bersifat *bottom-up*.

Beberapa kata kunci yang perlu diberikan penekanan pada pembangunan daerah adalah: (1) pembangunan daerah disesuaikan dengan prioritas dan potensi masing-masing daerah, dan (2) adanya keseimbangan pembangunan antardaerah. Kata kunci pertama mengandung makna pada kesadaran pemerintah untuk melakukan desentralisasi pembangunan terutama berkaitan dengan beberapa sektor pembangunan yang dipandang sudah mampu dilaksanakan di daerah masing-masing. Ini berarti bahwa pengambilan keputusan pembangunan berada pada tingkat daerah.

Kata kunci kedua mengandung makna adanya kenyataan bahwa masing-masing daerah memiliki potensi, baik sumber daya alam, sumber daya manusia maupun kondisi geografis yang berbeda-beda, yang menyebabkan ada daerah yang memiliki po-

tensi untuk berkembang secara cepat dan sebaliknya ada daerah yang kurang dapat berkembang karena berbagai keterbatasan yang dimilikinya. Adanya perbedaan potensi antardaerah ini menyebabkan peran pemerintah pusat sebagai "pengatur kebijakan pembangunan nasional" tetap diperlukan agar timbul keselarasan, keseimbangan dan keserasian perkembangan semua daerah, baik yang memiliki potensi yang berlebihan maupun yang kurang memiliki potensi. Dengan demikian, melalui otonomi dalam pengaturan pendapatan, sistem pajak, keamanan warga, sistem perbankan dan berbagai pengaturan lain yang diputuskan daerah sendiri, pembangunan setempat dijalankan.

Dengan akan dikeluarkannya undang-undang mengenai otonomi dan perimbangan keuangan pusat dan daerah maka peranan PNS di tingkat daerah khususnya Daerah Tingkat II akan menjadi sangat penting. Aparatur pemerintahan di daerah nantinya tidak saja memiliki beban yang lebih besar dalam mengelola administrasi pemerintahan namun juga administrasi keuangan. Untuk itu upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia PNS di Tingkat II sangat mendesak untuk dilakukan sama halnya dengan pengembangan institusi pemerintah yang sesuai dengan kondisi atau kebutuhan pada masing-masing daerah. Pengembangan institusi tersebut hendaknya harus tetap mengacu pada birokrasi yang ramping terutama dalam kaitan dengan hubungan antara birokrasi pusat dan daerah. Perlu sejauh mungkin dihindari duplikasi peran dan tanggung jawab antara institusi daerah dengan institusi pusat yang ada di daerah sebagaimana yang terjadi selama ini. Demikian pula in-

stitusi yang akan dikembangkan di masing-masing daerah hendaknya benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan lokal yang ada. Dengan demikian tidak tertutup kemungkinan adanya perbedaan jumlah maupun macam institusi antara satu daerah dengan daerah yang lain.

Dalam kaitan dengan peningkatan sumber daya manusia di daerah masing-masing, aparat perencana dan pelaksana pembangunan di daerah dituntut untuk:

1. Mampu memberikan masukan kepada pemerintah pusat dalam menyusun perencanaan makro. Pemerintah Daerah dengan berbagai jajarannya merupakan institusi yang sangat mengetahui masalah yang dihadapi oleh daerah masing-masing;
2. Mampu membuat perencanaan yang baik untuk daerah masing-masing (yang akan dituangkan dalam Repelita Daerah dan APBD) mengenai strategi peningkatan sumber daya manusia berdasarkan pada analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, and Threat*). Ini diperlukan untuk mengetahui kondisi, kekuatan serta kelemahan yang ada atau yang dimiliki;
3. Mampu mengimplementasikan perencanaan makro yang telah disusun secara nasional dengan melakukan modifikasi sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan lokal;
4. Menggalang hubungan dan koordinasi yang baik dengan pihak swasta dan masyarakat dalam hal peningkatan sumber daya manusia. Dengan keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah, maka partisipasi swasta dan masyarakat mutlak diperlukan dalam melanjutkan proses pembangunan;

5. Mengembangkan sistem pemantauan, pengawasan dan evaluasi program peningkatan sumber daya manusia yang sistematis dan terencana. Perlu dicatat di sini bahwa sistem pemantauan dan evaluasi dalam suatu siklus organisasi merupakan hal yang sering dilupakan meskipun sesungguhnya hal tersebut sangat penting. Tanpa adanya pemantauan, pengawasan dan evaluasi yang baik, kemajuan, kemunduran, atau penyimpangan program sukar untuk diketahui. Di samping itu tanpa adanya evaluasi yang baik, maka perencanaan berikutnya akan sulit untuk dilakukan dengan baik.

Penutup

Dalam era globalisasi dan otonomi daerah, aparatur negara terutama pada Daerah Tingkat II akan menghadapi tugas-tugas berat. Oleh karena itu aparatur dituntut untuk lebih meningkatkan berbagai aspek, karena berbagai kegiatan pembangunan akan berkembang lebih luas. Aparatur yang pada awalnya sebagai pengayom dan pelayan di masa mendatang akan lebih banyak berfungsi sebagai katalisator dan pendorong peran serta masyarakat. Selain itu juga menjamin terciptanya persaingan yang sehat dan tidak berpihak pada kelompok tertentu sehingga sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat dicapai.

Untuk itu agaknya pembenahan dan perubahan birokrasi perlu dilakukan tidak tanggung-tanggung. Baik yang berupa sistem birokrasi ini sendiri maupun dari segi sumber daya manusianya. Berbagai upaya pembenahan dan peningkatan telah dilakukan. Mulai dari manajemen sumber da-

ya manusia yaitu sejak awal penerimaan pegawai sehingga dapat diperoleh calon yang terbaik bagi suatu posisi pekerjaan atau jabatan, sampai kepada sistem peningkatan kemampuan dan pembinaan pegawai hingga menjelang pensiun.

Dalam hal penerimaan pegawai -- melalui proses seleksi -- kebutuhan pegawai disesuaikan dengan kemampuan dan tingkat pendidikan dari para calon pegawai. Seleksi harus dilakukan dengan tepat dan baik. Setelah calon yang tepat didapat maka upaya peningkatan kemampuan melalui pendidikan dan pelatihan serta pembinaan pegawai perlu diberikan. Hal ini dimaksudkan untuk mendidik para pegawai baru baik dari segi pengetahuan dan keterampilannya maupun aspek mental psikologis pegawai.

Diharapkan dengan adanya pendidikan dan pelatihan serta pembinaan yang terarah tersebut akan diperoleh pegawai atau aparat yang mempunyai kemampuan yang tinggi, pelayanan yang baik dan memberikan pengayoman kepada masyarakat yang menjadi tugas utamanya sebagai aparatur pemerintah. Masyarakat dengan demikian akan merasa aman sehingga citra pemerintah sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat akan semakin baik. Untuk dapat menciptakan aparatur yang demikian perlu pula memberikan imbalan yang sesuai dengan apa yang telah dikerjakan dan dihasilkan. Imbalan tersebut dapat berbentuk materi maupun jenjang jabatan yang lebih tinggi.

KEPUSTAKAAN

BPS. 1994. *Indikator Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta, Indonesia.

Kristiadi, J.B. 1996. "*Kebijaksanaan dan Perilaku Birokrasi serta Pengaruhnya Terhadap Keberadaan Golongan Karya*". Disampaikan dalam Dialog/Diskusi Terbatas "Penyusunan KIRKA DPP Golkar Tahap I". Jakarta, 8 April.

Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. 1993. *Pendayagunaan Aparatur Negara Pelita V (1988-1993)*. Jakarta.

Kartasasmita, Ginandjar. 1995. "*Tantangan Administrasi Negara: Peningkatan Pelayanan Masyarakat pada Era Globalisasi*". Disampaikan dalam rangka Wisuda Sarjana STIA-LAN Angkatan ke XXIX. Jakarta, 21 Januari.

Lembaga Administrasi Negara. 1990. *Bahan Materi Latihan Pra-jabatan Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta, Indonesia.

Magnis-Suseno, Frans. 1996. "*Moralitas dalam Birokrasi*". Makalah disampaikan dalam Lokakarya Efisiensi dan Efektivitas Pola Kerja Birokrasi dan Mutu Pendidikan Dasar 9 Tahun dalam Menghadapi Era Globalisasi, khususnya dalam Menyambut Tahun 2003 dan Selanjutnya. Tim-P7, Jakarta.

Tjiptoherijanto, Prijono. 1992. *Pemerataan di Sektor Perdagangan*. Jakarta, April.

_____. 1993. *Pengembangan Sumber Daya Aparatur Pemerintah: Suatu Usulan Pengkajian*. Jakarta, Indonesia, Oktober.

_____. 1995. *UMR, KFM dan Rasio Upah*. Jakarta, 12 Januari.

_____. 1995. *Bersih-Berwibawa*. Jakarta, 8 Februari.

_____. 1994. *Birokrasi yang Bersih*. Jakarta, 3 Maret.

_____. 1995. *Aparat Bersih (dan Berwibawa)*. Jakarta, 5 Maret.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle-Economic Growth and Public Policy*. Washington DC, USA.

Hak Asasi Manusia dan Politik Luar Negeri Indonesia

Ganewati Wuryandari

Sulit dipungkiri bahwa masalah HAM (Hak Asasi Manusia) telah berkembang menjadi salah satu titik perhatian utama masyarakat internasional dalam era pasca Perang Dingin. Timbul berbagai kekhawatiran, terutama di negara-negara berkembang, bahwa masalah HAM dapat dijadikan senjata baru dari negara maju untuk mengintervensi negara lain dalam soal manajemen politik dalam negeri.

Kendati sejauh ini Indonesia belum pernah mengeluarkan buku putih mengenai HAM, namun dilihat dari perspektif legal formal seperti tertuang dalam beberapa pasal di UUD 1945 maupun dari pernyataan penting para pejabat tinggi RI dalam bermacam forum internasional, terlihat jelas bahwa Indonesia menyetujui aspek universal dari HAM. Hanya saja masalah implementasi konsep HAM tidaklah dapat dipaksakan, melainkan hendaknya tumbuh berkembang selaras dengan konteks nasional dan latar belakang sejarah masing-masing negara bangsa.

Pendahuluan

B ERAKHIRNYA era Perang Dingin telah memunculkan berbagai masalah baru dalam hubungan internasional. Salah satunya adalah mengenai Hak Asasi Manusia (HAM). Isu ini semakin mengemuka dalam agenda masyarakat internasional dan bahkan menjadi isu yang *legitimate* dalam hubungan antarbangsa. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila HAM dianggap sebagai salah satu "ideologi baru dunia" menggantikan relevansi konflik antardua ideologi politik, yaitu komunis vs. liberal demokrasi pada masa Perang Dingin (Kausikan, 1993; Tim Peneliti FISIP-UI, 1996/1997: 4). Gejala ini terlihat dengan makin banyaknya masalah maupun konflik antarnegara yang terkait dengan isu HAM. Isu ini semakin kompleks, manakala negara-negara maju dengan kekuatan ekonomi dan politiknya mengguna-

kan isu HAM sebagai instrumen untuk menekan negara-negara lain (biasanya negara berkembang, *Red.*) agar lebih memperhatikan masalah HAM. Mereka menggunakan isu HAM sebagai ukuran baru dalam menata hubungannya dengan negara berkembang.

Kepedulian masyarakat internasional terhadap masalah HAM di Indonesia mengakibatkan derajad strategis dan bobot politik persoalan itu menjadi semakin besar dalam agenda kebijakan politik luar negeri Indonesia. Ini tidak saja karena terkait dengan persoalan "tuntutan-tuntutan perbaikan kebijakan", namun juga dengan persoalan bantuan luar negeri yang dalam batas tertentu akan berpengaruh pada kelangsungan pembiayaan pembangunan nasional.

Tulisan ini akan mengkaji sejauh manakah sikap dan posisi Indonesia dalam menanggapi masalah HAM tersebut. Tindakan-

tindakan apa yang telah diambil dan bagaimanakah arah yang sebaiknya ditempuh oleh Indonesia dalam kebijakan politik luar negerinya, terutama dalam menghadapi kritik dan tekanan negara-negara maju terhadap masalah HAM.

Isu HAM dalam Agenda Politik Internasional

Sulit dipungkiri bahwa masalah HAM merupakan salah satu agenda yang mendominasi dan telah berkembang menjadi bahan perdebatan yang kontroversial pada periode pasca Perang Dingin, meskipun sebenarnya isu ini telah cukup lama menjadi perhatian serius dari masyarakat internasional. Ini terlihat, misalnya ketika HAM dimasukkan sebagai masalah internasional oleh para perumus piagam PBB pada pertengahan tahun 1940-an dan juga pada sejumlah traktat dan perjanjian internasional yang mempengaruhi isu kemanusiaan sebelum Perang Dunia II (Davidson, 1994: 1-32). Hanya saja sebagai agenda yang mengemuka secara internasional, memang baru berkembang pada dekade ini.

Berkembang pesatnya agenda mengenai HAM ini tentu saja tidak terlepas dari pergeseran konstelasi politik internasional yang terjadi setelah berakhirnya Perang Dingin. Sebagaimana kita ketahui ketika Perang Dunia II berakhir, politik internasional yang mendasarkan diri pada sistem bipolar telah memunculkan dua kekuatan adikuasa, yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet. Dua negara besar yang berbeda secara ideologi ini kemudian saling berkompetisi dalam rangka membangun jaringan-jaringan kekuatan ekonomi dan sosial-politik melalui aliansi dengan negara sekutu masing-masing.

Di Eropa Timur, misalnya, Uni Soviet berhasil menancapkan kekuatannya melalui rezim-rezim yang pro dengan model pembangunan komunis. Kekuatan Uni Soviet di Eropa kemudian ditandingi oleh AS melalui kerja sama militer dan ekonomi yang kuat dengan negara-negara Eropa Barat. Model aliansi dengan negara lain yang menjadi mitra ideologi masing-masing negara adikuasa ini kemudian tidak saja terkonsentrasi di benua Eropa, namun juga merambah pada kawasan-kawasan lain di dunia.

Konsentrasi terhadap permasalahan ideologi politik, ekonomi dan pertahanan-keamanan dalam upaya membentuk jaringan aliansi dengan negara sekutu masing-masing yang mendominasi hampir seluruh agenda politik internasional selama era Perang Dingin telah menjadi salah satu faktor peredam munculnya isu-isu penting lainnya. Tidak terkecuali dalam hal ini masalah penegakan HAM. Namun berakhirnya perseteruan antara blok Barat dan Timur pada awal 1990-an telah memberikan peluang bagi munculnya agenda HAM dalam politik internasional dewasa ini. Fenomena ini digambarkan secara tepat oleh Lee Kuan Yew (mantan Perdana Menteri Singapura) yang menyatakan argumennya dalam konteks Asia sebagai berikut:

Unfortunately, with the end of the Cold War, US policies toward China, Japan and the countries of East Asia have not been guided by strategic and economic considerations as they used to be. Issues of human rights and democracy have become an obsession with the US media, Congress and the administration (Acharya, 1995: 11).

Kecenderungan semakin dominannya agenda HAM dalam politik internasional beberapa tahun terakhir ini ditandai dengan

ciri yang khas, yaitu semakin meningkatnya perhatian internasional terhadap persoalan di atas. Kecenderungan ini kerap disebut sebagai *gerakan pluralisme internasional*, yaitu suatu gerakan yang mende-sakkan masalah hak asasi manusia sebagai agenda prioritas oleh masyarakat internasional dan seluruh negara bangsa di dunia (Santoso dan Fatah, 1994: 304). Belakangan gerakan ini berkembang tidak hanya menjadi gerakan intelektual semata, namun menjadi kecenderungan kebijakan negara-negara di dunia, terutama di negara-negara maju.

Agenda HAM tidak saja menjadi prioritas dalam retorika kebijakan luar negeri negara-negara maju, namun juga diwujudkan dalam bentuk yang kongkret. Ini terlihat jelas antara lain dengan pemberian bantuan luar negeri kepada negara-negara berkembang. Agenda HAM telah semakin diintegrasikan ke dalam persyaratan donatur dalam penentuan kebijakan pemberian bantuan ekonomi. Negara-negara maju berharap bahwa adanya persyaratan dan sanksi ekonomi tersebut pada akhirnya akan memberikan tekanan-tekanan kepada pemerintah di negara-negara penerima bantuan. Dasar pemikirannya adalah bahwa dengan tidak terpenuhinya persyaratan yang mereka ajukan, berarti sumber-sumber kekuatan ekonomi bagi elite yang menguasai negara penerima bantuan akan tertutup. Kemerosotan aktivitas ekonomi yang dimonopoli oleh elite penguasa tersebut dengan sendirinya akan mengancam stabilitas dan kesinambungan rezim. Harapan akhir mereka adalah bahwa elite penguasa di negara penerima bantuan akan terpojok dan lalu menyerah untuk menyesuaikan diri dengan kaidah hidup demokrasi dan penegak-

an praktek HAM sebagaimana yang dituntut negara donor.

Fenomena pengkaitan bantuan ekonomi dan persyaratan kondisi sosial dan politik oleh negara donor ini dapat kita lihat, misalnya, dalam kebijakan politik luar negeri AS. AS di bawah pemerintahan Bill Clinton secara eksplisit menempatkan isu HAM dan demokrasi sebagai salah satu pilar terpenting dari lima pilar kebijakan luar negerinya.¹ Komitmen AS ini terbukti tidak sebatas pada retorika politik. Ini terlihat, misalnya, ketika Bill Clinton mengangkat John Shattuck, seorang aktivis HAM yang berpengalaman, sebagai Asisten Menteri Luar Negeri untuk masalah HAM (Junhui, 1994: 305). Contoh yang lain dapat kita lihat dari tindakan AS yang tidak ragu-ragu menggunakan isu HAM sebagai salah satu prasyarat penting bagi kerja sama ekonomi antara Washington dan Yangon (Myanmar). Dalam hal ini, pelanggaran HAM oleh rezim militer Myanmar telah mendorong Washington untuk menjatuhkan sanksi ekonomi terhadap Yangon (*The Jakarta Post*, 23 April 1997). Sanksi ini meliputi pelarangan terhadap semua bentuk investasi baru dan perdagangan dengan negara tersebut.

Langkah kebijakan yang mendesakkan kerja sama pembangunan dengan tanggung jawab terhadap HAM ke negara-negara lain ternyata tidak hanya dilakukan oleh AS,

¹Kelima pilar kebijakan luar negeri AS tersebut yaitu menjamin keamanan ekonomi nasional, memberikan fokus pada kawasan Asia Pasifik, menyebarluaskan demokrasi dan HAM, identifikasi terhadap proliferasi senjata penghancur massal, dan meningkatkan kerja sama multilateral. Lihat Junhui (1994: 12-14).

namun sebelumnya bahkan telah dipraktikkan oleh negara-negara Barat lainnya. Pada tahun 1975, misalnya, Belanda secara resmi memasukkan kriteria HAM dalam rangka kerja sama pembangunan dengan negara-negara berkembang. Langkah ini kemudian diikuti oleh Norwegia tahun 1984, Denmark tahun 1987 dan Kanada tahun 1988. Bahkan untuk mendukung kebijakan ini, secara tidak ragu-ragu negara-negara seperti Norwegia, Denmark, Belanda, Finlandia dan Swiss membentuk suatu komisi khusus yang menangani masalah HAM. Komisi ini tidak lain bertugas untuk meneliti dan memberikan laporan mengenai kondisi HAM di negara-negara calon penerima bantuan. Negara Barat lainnya, seperti Kanada telah menempuh langkah yang lebih maju, yaitu mendirikan *International Centre for Human Rights and Democratic Development* pada tahun 1990. Dengan anggaran US\$15 milyar selama tiga tahun, lembaga ini bertujuan memberikan bantuan teknis dan keuangan kepada organisasi-organisasi masyarakat di negara berkembang yang memberikan perhatian pada masalah penegakan dan pengembangan hak asasi manusia dan demokrasi (Walsh, 1991: 38).

Dengan melihat berbagai ilustrasi di atas, jelas betapa persoalan HAM telah menjadi isu kebijakan penting negara-negara bangsa di dunia. Dan dengan diselenggarakannya Konferensi Dunia tentang HAM tanggal 14-25 Juni 1993 di Wina, yang dihadiri oleh 183 negara dan 3.000 LSM dari seluruh dunia (*Suara Karya*, 10 Juni 1993), tidak dapat disangkal lagi akan adanya bukti semakin meningkatnya perhatian masyarakat internasional terhadap HAM.

HAM dalam Perspektif Berbeda

Perhatian masyarakat internasional yang semakin menguat terhadap HAM pada gilirannya telah memunculkan persoalan-persoalan pelik dalam kebijakan luar negeri sebagian besar negara berkembang. Ini berkaitan dengan kekhawatiran dan kecewaan mereka atas sikap negara-negara maju yang tidak segan-segan mengkaitkan isu HAM sebagai salah satu syarat pemberian bantuan. Mereka menilai cara demikian sebagai bentuk neo-kolonialisme. Selain itu, mereka khawatir bukan karena merasa memiliki banyak kekurangan dalam soal penegakan HAM, melainkan karena agenda penting itu dikhawatirkan akan dijadikan senjata baru bagi negara-negara maju untuk mengintervensi negara-negara berkembang dalam soal manajemen politik dalam negeri. Hal ini tentu saja akan menjalar pada timbulnya persoalan yang lebih luas, yaitu berkaitan dengan masalah kedaulatan dan eksistensi mereka sebagai suatu negara merdeka yang berwenang untuk melakukan kontrol atas wilayah, warga negara dan pemerintahan, termasuk juga kekayaan di dalamnya. Bagi negara-negara berkembang, agenda HAM tidak dapat digunakan sebagai prasyarat bagi pemberian bantuan pembangunan.

Hingga saat ini, persoalan di atas masih menjadi bahan perdebatan yang cukup kontroversial di tingkat internasional. Dan tampaknya perdebatan ini masih akan berlangsung sejalan dengan belum selesainya persilangan pendapat yang bersumber pada perspektif yang berbeda pada masyarakat internasional dalam melihat HAM. Sebagai ilustrasi, akan dikemukakan dua pandangan yang relatif berbeda antara ne-

gara-negara maju dan negara-negara berkembang dalam soal HAM.

Perdebatan pandangan itu, *pertama*, bersumber pada konsep universalisme vs. relativisme. Dalam hal ini ada perbedaan pandangan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Negara-negara maju yang pada umumnya menganut paham universalisme, mendesak negara-negara berkembang agar melaksanakan HAM sesuai dengan standar yang berlaku secara universal. Sementara itu negara-negara berkembang pada umumnya menganggap, bahwa pelaksanaan agenda tersebut dapat berbeda-beda sesuai dengan kondisi sosial budaya, sosial ekonomi dan sosial politik yang khas dimiliki oleh setiap negara. Perspektif ini dapat dilihat, misalnya, dari suatu komunike bersama yang dikeluarkan oleh negara-negara ASEAN pada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN tahun 1992 sebagai berikut:

Hak asasi manusia yang mendasar, yang sifatnya universal, ditentukan oleh kebudayaan dan sejarah serta kondisi sosial ekonomi yang berbeda di tiap-tiap negara maupun pengungkapan serta penerapannya di dalam konteks nasional berada dalam wewenang dan tanggung jawab masing-masing negara.

Pandangan negara-negara ASEAN ini lebih cenderung pada konteks dan wewenang nasional, atau dengan kata lain, lebih bertumpu pada pendekatan etnosentris. Pendekatan ini berakibat mengurangi standar internasional, sehingga lebih terfragmentasi dan tersubordinasi ke tingkat nasional dan lokal. Relativisme kultural ini berbeda dengan pendekatan universalisme sebagaimana yang diyakini oleh negara-negara Barat di mana HAM haruslah bersifat universal dan bahwa standar universal HAM itu haruslah mengatasi hukum nasional dan lokal. Oleh

karena itu, pembelaan terhadap pelanggaran HAM itu tidaklah dapat dianggap sebagai mencampuri urusan dalam negeri suatu negara.

Relativisme kultural yang menjadi pijakan negara-negara berkembang juga tercermin dari pandangan mereka tentang hak-hak yang bersifat individu dan kolektif. Negara-negara berkembang pada umumnya lebih melihat pada hak-hak kolektif, dibandingkan dengan negara-negara maju yang lebih mementingkan hak-hak individu. Pandangan ini antara lain dapat dilihat dari pernyataan Menteri Luar Negeri Indonesia, Ali Alatas, ketika menghadiri Konferensi Dunia tentang HAM di Wina tanggal 14-25 Juni 1993, yaitu bahwa Indonesia dan negara berkembang di dunia harus melihat keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini karena "*without such balance, the rights of the community as a whole can be denied, which can lead to instability and even anarchy*" (*The Straits Times*, 16 Juni 1993).

Perbedaan pandangan yang kedua bersumber pada konsep yang melihat antara mendahulukan kepentingan hak-hak sipil dan politik dan hak-hak ekonomi dan sosial. Dalam hal ini, negara-negara maju pada umumnya lebih menekankan pada pemenuhan kepentingan yang pertama. Bagi negara-negara maju, hak-hak sipil dan politik adalah hak yang mendasar yang akan memberikan peluang pada setiap orang untuk dapat berpartisipasi memperjuangkan hak-hak sosial, ekonomi dan budaya yang mereka miliki. Dengan demikian, pemenuhan hak-hak sipil dan politik semestinya menjadi prioritas dalam penegakan HAM.

Sebaliknya, negara-negara berkembang pada umumnya lebih berorientasi pada perspektif *developmentalist*, di mana mereka beranggapan bahwa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan landasan bagi pemenuhan hak-hak sipil dan politik. Hanya di tengah masyarakat yang telah terjamin hak-hak ekonomi, sosial dan budayanya, penegakan hak-hak sipil dan politik dapat dilakukan. Dengan kata lain, hak-hak politik dan sipil masyarakat dapat ditunda sampai pembangunan ekonomi dan sosial mencapai tahapan tertentu.

Pandangan ini kelihatannya bersumber pada kekhawatiran negara-negara berkembang pada umumnya, bahwa pemberian hak-hak sipil dan politik, seperti hak untuk menentukan nasib sendiri dan kebebasan untuk mengungkapkan pendapat yang merupakan inti dari proses demokrasi, tidak akan selaras atau menghambat proses pembangunan ekonomi. Sebab sistem politik demokratis yang memberikan ruang gerak bagi masyarakat untuk menuntut kebebasan dan hak-haknya secara tidak terbatas terkadang dapat menghambat hal-hal penting yang perlu dilakukan pada tahap awal pembangunan ekonomi. Peluang bagi seseorang untuk terlibat aktif dalam proses pembangunan mempersulit rezim demokratis untuk mengisolasi diri dari masyarakat. Suatu keputusan di dalam rezim harus melalui proses berbelit-belit untuk mencapai kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang saling berkompetisi. Oleh karena itu, pada umumnya negara berkembang melihat bahwa kebijakan ekonomi di negara-negara yang menganut paham demokrasi tidak dapat dilaksanakan secara efektif karena harus seringkali direvisi sesuai dengan tuntutan masyarakat. Pada giliran-

nya kebijakan pembangunan yang tidak stabil dapat mempengaruhi proses pembangunan ekonomi (Bhagwati, 1964: 203-204).

Sayangnya, perdebatan mengenai hal di atas hingga saat ini belum selesai. Hal ini akan menjadikan masyarakat internasional berada dalam posisi tarik ulur dalam soal penegakan HAM karena adanya tarik-menarik kepentingan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang dalam konteks hubungan internasional. Masalah HAM tidak berlangsung dalam ruang hampa melainkan juga berbenturan dengan tembok-tembok kekuasaan dan kepentingan masing-masing negara, sehingga dalam prakteknya, tidak mengherankan apabila ada standar ganda yang dianut baik oleh negara maju maupun negara berkembang.

Pandangan dan Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Di tengah kontroversi masyarakat internasional mengenai HAM, tentulah menjadi hal menarik apabila kita kemudian melihat perspektif dan kebijakan luar negeri Indonesia dalam kaitan dengan agenda tersebut. Sejauh ini Indonesia belum pernah mengeluarkan buku putih mengenai HAM. Meskipun demikian tidak berarti kita tidak dapat mengetahui bagaimana pandangan Indonesia. Kita dapat melihat dalam UUD 1945, misalnya, yang telah memuat cukup banyak pasal mengenai HAM, khususnya menyangkut hak-hak asasi warga negara, seperti pasal 23-25, 27-31, dan 33-34. Dalam salah satu makalahnya, Departemen Luar Negeri RI menyatakan bahwa:

Umat manusia telah hidup dan sedang hidup dalam masyarakat-masyarakat yang

berbeda, yang terorganisasi berdasarkan cara hidup yang berlainan, dipandu oleh sejarah dan pengalaman yang berbeda-beda, dan didorong oleh kebutuhan-kebutuhan kondisi politik, ekonomi, sosial dan keamanan khusus mereka sendiri. Berangkat dari adanya kenyataan ini, tentu saja tidak ada pemecahan tunggal bagi masalah implementasi untuk semua negara di sepanjang masa ... Implementasi hak asasi manusia seharusnya diserahkan kepada yurisdiksi nasional, karena setiap bangsa mengerti dan menyadari masalah-masalahnya secara lebih baik ...

Sikap Indonesia secara lebih jelas juga dapat dilihat dari Pesan Jakarta yang mewakili Gerakan Nonblok sebagai pendirian Indonesia. Pesan Jakarta mengatakan:

Kami menegaskan kembali bahwa hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar memiliki validitas universal. Kami menyambut baik tumbuhnya kecenderungan menuju demokrasi dan kami menyanggulkan diri untuk bekerja sama melindungi hak-hak asasi manusia. Kami percaya bahwa kemajuan ekonomi dan sosial memudahkan dicapainya tujuan-tujuan ini. Akan tetapi, jangan ada satu pun negara menggunakan kekuatannya untuk mendiktekan konsepnya tentang demokrasi dan hak-hak asasi atau memberlakukan persyaratan-persyaratannya pada negara lain.

Semangat yang disampaikan oleh Pesan Jakarta tersebut kemudian berhasil dimasukkan sebagai salah satu butir dalam Deklarasi Bangkok, yang tercetus ketika diadakan konferensi Asia tentang Hak-hak Asasi Manusia di Bangkok pada bulan Maret 1993.

Dari berbagai pernyataan tersebut, jelas bahwa dari permulaan Indonesia menyetujui aspek universal dari masalah HAM. Tetapi jika seluruh pernyataan itu dibaca secara hati-hati, jelas bahwa menurut Indonesia masalah implementasi HAM harus dipertimbangkan dari beragam perspektif. Ini mengingat bahwa masyarakat dunia juga

beragam sebagai akibat adanya perbedaan sejarah, budaya, sistem nilai dan tahapan pembangunannya. Dengan kata lain, Indonesia mendukung pendapat yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak asasi manusia hendaknya berada dalam konteks nasional (yang implementasinya disesuaikan dengan tahapan pembangunan ekonomi, sejarah bangsa serta nilai-nilai budaya dan sistem sosial politik negara yang bersangkutan). Selain itu, Indonesia juga melihat pentingnya keseimbangan hubungan antara hak individu dan kewajibannya terhadap anggota masyarakat.

Dalam hal ini, Indonesia mempercayai bahwa konsep HAM tidak bisa dipaksakan oleh pihak luar. Mereka akan tumbuh selaras dengan konteks nasional dan latar belakang sejarah masing-masing negara bangsa. Oleh karena itu, Jakarta menjadi sangat tidak setuju adanya pengkaitan pemberian bantuan pembangunan dengan masalah HAM.

Sikap tegas ini menjadi suatu tema penting ketika IGGI memberikan bantuannya ke Indonesia, misalnya.² Hubungan ekonomi antara IGGI dan Indonesia yang telah terbina dengan baik sejak berdirinya IGGI pada tahun 1967 kemudian menjadi memburuk. Ini terjadi ketika IGGI mulai mempermasalahkan dan mengkaitkan masalah HAM di Indonesia pada umumnya dan di Timor Timur khususnya (dipicu oleh adanya insiden Dili yang menewaskan ratusan

²Sebagaimana diketahui, sejak awal terbentuknya pemerintahan Orde Baru, Indonesia memperoleh bantuan pinjaman dari kelompok negara donor dan lembaga keuangan internasional yang tergabung dalam suatu konsorsium yang dikenal dengan *the International Government Group on Indonesia* (IGGI).

demonstran pada bulan November 1991), dengan besarnya bantuan ekonomi yang akan dipinjamkan ke Indonesia. Jan Pronk, Ketua IGGI yang pada waktu itu juga menjabat sebagai Menteri Kerja Sama Pembangunan Belanda melancarkan kritik tajam terhadap cara pemerintah Indonesia menangani masalah HAM. Bahkan kemudian, dua negara donor yaitu Belanda dan Kanada menunda bantuan ekonominya kepada Indonesia (Acharya, 1995: 14).

Menanggapi kecaman dan sanksi ini, Indonesia memberikan reaksi balik secara keras pula. IGGI dianggap telah ikut campur urusan dalam negeri Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia kemudian mengambil kebijakan untuk memutuskan hubungan kerja samanya dengan IGGI pada awal tahun 1992. Selain itu, Indonesia juga menolak segala bentuk bantuan ekonomi dari pemerintah Belanda. Demikian pula, pemerintah memberlakukan larangan kepada semua LSM di Indonesia untuk menerima bantuan dari pemerintah Belanda. Jakarta menganggap bahwa pemerintah Belanda yang proporsi bantuan ekonominya hanya sebesar 1,9 persen dari seluruh dana bantuan IGGI, seringkali menggunakan posisinya sebagai Ketua IGGI untuk memberikan tekanan politik kepada Indonesia (Anwar, 1994: 161).

Paralel dengan sikap di atas, pada awal bulan Juni 1997 Indonesia juga mengambil kebijakan politik luar negeri yang cukup kontroversial terhadap AS. Jakarta memutuskan untuk membatalkan rencana pembelian pesawat tempur F-16 dan pengikutsertaan perwira ABRI mengikuti program *International Military Education and Training* (IMET). Menurut Menteri Luar Negeri

RI, Ali Alatas, salah satu faktor yang mendasari pengambilan keputusan ini adalah karena Indonesia tidak menyetujui sikap AS yang selalu mengkaitkan rencana pembelian pesawat tempur dan IMET dengan praktek HAM di negara ini (*Kompas*, 7 Juni 1997).

Dari berbagai kebijakan politik luar negeri Indonesia yang terkait dengan masalah HAM di atas, sebenarnya ada dua makna penting yang bisa dikemukakan. *Pertama*, politik luar negeri Indonesia saat ini sedang mengalami perubahan cukup penting. Sifatnya yang mendahului (*preemptive*) telah menjadi elemen baru dalam politik luar negeri RI yang bebas dan aktif. Ini terlihat dengan keputusan pembatalan pesawat tempur dan IMET dari AS. Jadi sebelum pemerintah AS mengambil kebijakan penjatuhan sanksi atas pelaksanaan HAM di Indonesia, Jakarta telah lebih dulu mengambil langkah menarik diri. Ini, sebagaimana dikemukakan oleh Presiden Soeharto dalam suratnya kepada Presiden Bill Clinton, dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan adanya konflik dan hambatan yang tidak perlu dalam hubungan Indonesia-AS (*Kompas*, 7 Juni 1997).

Kedua, kebijakan di atas juga memperlihatkan bahwa Indonesia menganut politik luar negeri independen, tingkat nasionalisme tinggi dan menolak keterlibatan/ketergantungan kepada pihak luar yang dapat mengurangi kedaulatan negara. Dalam hal ini, meskipun Indonesia masih membutuhkan dana cukup besar untuk keperluan pembangunan, pengkaitan bantuan ekonomi dengan persyaratan kondisi HAM oleh negara donor telah memaksa Indonesia untuk bersikap tegas. Campur tangan

asing terhadap masalah dalam negeri Indonesia dianggap telah melanggar prinsip-prinsip dasar kedaulatan suatu negara. Oleh karena itu, upaya menolak campur tangan negara lain dapat dipandang sebagai kepentingan untuk mempertahankan kehormatan negara.

Hanya saja pada kenyataan lain, kebijakan "keras" politik luar negeri Indonesia yang menolak pengkaitan antara HAM dan sanksi ekonomi-politik memperlihatkan wajah berbeda. Ini dapat dilihat ketika Konferensi Internasional Asia-Pasifik mengenai Timor Timur akan berlangsung di Manila pada bulan Mei 1994. Jakarta mengancam dan menolak diadakannya Konferensi ini karena menganggap Timor Timur sebagai persoalan dalam negeri Indonesia. Menurut Ali Alatas, "*the ASEAN spirit included not allowing one country to be used as a platform to discredit the other*" (Acharya, 1995: 14).

Protes Indonesia atas diselenggarakannya konferensi ini direalisasikan dalam beberapa bentuk sanksi ekonomi dan politik. Antara lain dengan menunda 22 buah rencana kerja sama bernilai lebih dari US\$22 juta yang telah disepakati dengan pemerintah Filipina. Jakarta juga menunda pertemuan di Davao yang semula direncanakan berlangsung tanggal 26-28 Mei 1994 untuk membahas pembentukan *the East ASEAN Growth Area* (EAGA), menahan 200 nelayan Filipina yang tertangkap di perairan Indonesia dan menghentikan sementara peran sebagai perantara dalam perundingan perdamaian antara Manila dengan pemberontak Muslim Moro di Mindanao. Indonesia juga "mendesak" Manila untuk membatalkan terselenggaranya konferensi itu, termasuk juga

dengan tidak memberikan visa kepada istri mantan Presiden Perancis, Francois Mitterand untuk menghadiri konferensi tersebut (Weatherbec, 1995: 426).

Kebijakan politik luar negeri Indonesia tersebut jelas sangat ironis. Pada satu sisi, Indonesia selalu menentang tindakan negara-negara Barat yang mengkaitkan sanksi ekonomi dan politik dengan masalah "dalam negeri" negara lain. Namun dalam kasus Manila ini, Indonesia juga menerapkan kebijakan luar negeri yang tidak jauh berbeda dengan mereka. Ini mengingatkan kita pada apa yang banyak disebut sebagai kebijakan "standar ganda".

Meskipun Indonesia relatif cukup berhasil menangani berbagai masalah yang timbul sehubungan dengan praktek HAM dalam berbagai kasus di atas, kecenderungan masyarakat internasional untuk mengkaitkan prinsip bantuan dengan pelaksanaan HAM terus saja berlanjut. Ini terlihat dari keputusan ENAAT (*European Network Against Arms Trade*/Jaringan Eropa Menentang Perdagangan Senjata) untuk melancarkan Kampanye STOP Perdagangan Senjata ke Indonesia pada tahun 1994 (Broek, 1995: iv) melalui berbagai kegiatan kampanye, penerbitan dan lobi. Kampanye itu dilakukan bertepatan dengan pengumuman dua kontrak utama, yaitu penjualan 24 pesawat Hawk Inggris dan penjualan kapal-kapal armada laut bekas Jerman kepada Indonesia. Kampanye STOP Perdagangan Senjata ke Indonesia merupakan upaya sekelompok LSM Eropa untuk memperjuangkan tegaknya HAM dan demokrasi di Indonesia.

Kenyataan yang lain memperlihatkan bahwa Indonesia juga mendapatkan tekanan dari AS akibat adanya anggapan pelang-

garan HAM dalam kaitannya dengan perlakuan terhadap buruh. AS mengancam Indonesia untuk meneabut fasilitas *the Generalized System of Preferences* (GSP), jika tidak segera memperbaiki kondisi kesejahteraan buruhnya sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh ILO, dan memberikan kebebasan bagi terbentuknya serikat buruh yang independen (MeBeth, 1994: 28). Anggapan tersebut sebenarnya mengacu pada beberapa hasil penelitian yang memperlihatkan, bahwa Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang memiliki tingkat upah buruh rendah. Salah satu penelitian ini, misalnya, dilakukan oleh *Wener International Management Consultant* pada tahun 1990, yang menyimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara di Asia yang memberikan upah buruh tekstil terendah kedua setelah Bangladesh. Oleh karena itu tidak mengherankan, apabila hasil temuan Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI) kemudian memperlihatkan kalau komponen upah buruh di Indonesia hanyalah meliputi 8 persen dari seluruh ongkos produksi.³

Terlepas dari berbagai penelitian di atas, ancaman pencabutan fasilitas GSP terhadap Indonesia oleh pemerintah AS sebenarnya memperlihatkan dua sisi yang berbeda. Pada satu sisi, ancaman ini sebenarnya terkait dengan kepentingan nasional AS untuk melindungi industri dalam negerinya, yang mencerminkan makin meningkatnya kecenderungan AS untuk bersikap proteksionis dalam kegiatan perdagangannya dengan negara lain. Namun pada sisi lain, tindakan tersebut juga semakin meng-

indikasikan bahwa masalah HAM telah mendapatkan tempat yang penting dalam kebijakan luar negeri AS walaupun dalam praktiknya sering terjadi standar ganda. Ini tidak lain karena, sebagaimana dikatakan oleh Rosseau, "*in a competition, each state is above all concerned with its own advantage; when states calculate their interests there is no common standard of utility*" (Hoffmann, 1981: 14).

Dengan kata lain, agenda HAM yang didengungkan oleh negara-negara Barat juga tidak terlepas dari kepentingan nasionalnya masing-masing. Sebagai contoh, adanya kepentingan yang sangat besar atas keamanan pasokan minyak dari Arab Saudi membuat negara-negara Barat hampir tidak pernah mendesakkan agenda HAM dan demokrasi ke negara tersebut. Perlakuan ini sangat bertolak belakang dengan sikap mereka terhadap negara lain yang dianggap melanggar HAM dan demokrasi, seperti perlakuan AS terhadap Myanmar, misalnya.⁴ Adanya perbedaan perlakuan ini tidak lain dilatarbelakangi oleh pertimbangan, bahwa Washington memiliki kepentingan nasional yang lebih besar di Arab Saudi dibandingkan dengan di Myanmar, sehingga tindakan yang dapat mengganggu stabilitas pemerintahan Arab Saudi dipandang akan berakibat buruk terhadap kepentingan AS.

Dari ilustrasi di atas terlihat bahwa standar hak asasi manusia yang didesakkan oleh

³*Tempo*, 19 Februari 1994. Mengenai data upah buruh di berbagai daerah di Indonesia dapat dilihat lebih lanjut dalam Santoso dan Fatah, 1994: 291.

⁴Pemerintah AS menjatuhkan sanksi ekonomi dalam bentuk larangan investasi baru terhadap Myanmar pada tanggal 20 Mei 1997. Faktor pertimbangan yang mendasari dijatuhkannya sanksi ini adalah karena rezim militer Myanmar melakukan berbagai pelanggaran HAM. Lihat *Republika*, 24 Mei 1997.

negara-negara Barat tidak saja bersifat selektif, namun juga bersifat politis. Oleh karena itu, sudah selayaknya apabila kemudian Ali Alatas mempertanyakan apakah memang ada *disguised political purposes* dari setiap kampanye negara-negara Barat mengenai HAM yang selalu "to serve as a pretext to wage a political campaign against another country" (*The Straits Times*, 16 Juni 1993).

Semakin meningkatnya tekanan-tekanan internasional terhadap pelaksanaan HAM dan juga pengaruh arus globalisasi dengan segala implikasinya pada politik domestik (seperti meningkatnya tuntutan akan demokratisasi dan penegakan HAM), nampaknya menyebabkan suatu negara tidak dapat hidup dalam suatu "isolasi". Demikian juga halnya dengan Indonesia. Pemerintah Indonesia tidak bisa mengabaikan begitu saja tekanan-tekanan yang berkembang di luar dan membesarnya tuntutan-tuntutan yang tumbuh di dalam bagi perbaikan kondisi penegakan HAM. Salah satu respons positif pemerintah Indonesia dalam memenuhi tekanan dan tuntutan tersebut, terlihat jelas dengan dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Komnas HAM yang dibentuk tanggal 7 Juni 1993 melalui Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 ini bertujuan untuk membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, Piagam PBB dan Deklarasi Universal HAM.⁵ Se-

lain itu, Komnas HAM juga dibentuk untuk meningkatkan perlindungan HAM guna mendukung terwujudnya tujuan pembangunan nasional, yaitu membangun manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya (Santoso dan Fatah, 1994: 309). Dengan terbentuknya Komnas HAM, Indonesia menjadi negara kedua di Asia Tenggara setelah Filipina dan keenam di Asia Pasifik setelah Selandia Baru, Australia, India dan Sri Lanka yang memiliki lembaga semacam itu.

Bagi politik luar negeri Indonesia, terbentuknya Komnas HAM merupakan kebijakan yang memiliki makna sangat penting. Adanya Komisi ini diharapkan dapat memulihkan citra pelaksanaan HAM di Indonesia yang sering mendapatkan kritik dari masyarakat internasional. Citra yang baik ini akan sangat banyak artinya bagi diplomasi politik luar negeri Indonesia. Salah satu keuntungan yang mungkin didapat, antara lain, adalah kemudahan mendapatkan bantuan pinjaman luar negeri. Meskipun Indonesia cukup sukses menghadapi krisis IGGI, namun pada sisi lain Indonesia juga menyadari bahwa pada dewasa ini mendapatkan bantuan ekonomi

jata baru" berupa: *Pertama*, kewenangan *Subpoena*, yaitu kewenangan untuk memanggil dan memeriksa orang dan dokumen serta menyelesaikan sengketa pelanggaran HAM. Konsekuensi dari adanya kewenangan ini adalah bahwa terhadap keputusan Komnas HAM tidak dapat diajukan banding tetapi terbuka untuk kasasi. *Kedua*, kewenangan sebagai lembaga *Ombudsman* yang akan menjadi semacam lembaga alternatif penyelesaian sengketa HAM. RUU tentang HAM itu sendiri disusun berdasarkan program Rencana Aksi Nasional (RAN) 1998-2003 tentang HAM yang telah dicanangkan pemerintah sesuai Deklarasi dan Program Aksi Wina di bidang HAM yang telah diterima dalam Konferensi Dunia tentang HAM, 25 Juni 1993 (*Kompas*, 8 April 1999), Red.

⁵Saat ini, keberadaan Komnas HAM semakin diperkuat dengan Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM, dan bahkan DPR sedang bersidang guna membahas RUU tentang HAM dan Komnas HAM. Kelak apabila RUU tersebut telah disahkan menjadi UU, Komnas HAM akan memiliki "sen-

internasional tidak begitu mudah karena banyak juga negara lain yang membutuhkan bentuk bantuan seperti yang dinikmati Indonesia selama ini.

Selain pembentukan Komnas HAM, bentuk responsif lain dari pemerintah Indonesia tentang HAM juga diperlihatkan dengan kebijakan yang memberikan angin segar bagi kondisi perburuhan. *Pertama*, melalui Keputusan Menteri Tenaga Kerja tanggal 20 Desember 1993 di mana pemerintah melakukan perbaikan ketentuan upah minimum untuk daerah Jakarta dan Jawa Barat. *Kedua*, pemerintah pada pertengahan Januari 1994 juga mencabut Ketentuan Menteri Tenaga Kerja Nomor 342 Tahun 1986 yang melegalisasi keterlibatan militer dalam aksi dan sengketa buruh-majikan. Pencabutan yang diumumkan oleh Menteri Tenaga Kerja pada tanggal 15 Januari 1994 itu, secara *de jure* berarti juga mengakhiri keterlibatan militer dalam persoalan perburuhan. Berbagai respons dan kebijakan dalam rangka memperbaiki kondisi HAM tersebut, terlepas dari apakah kebijakan itu hanya bersifat sementara untuk menghadapi isu-isu dan tekanan-tekanan nasional dan internasional ataukah merupakan suatu perbaikan mendasar, tetap dapat dipandang sebagai angin segar yang membuka peluang perbaikan kondisi HAM di Indonesia.

Penutup

Sebagai salah satu anggota masyarakat internasional, Indonesia tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh berbagai masalah internasional yang mengemuka pada beberapa tahun terakhir ini. Salah satu di antaranya adalah mengenai HAM. Isu ini

semakin kompleks dengan adanya tekanan negara-negara maju terhadap praktek HAM di Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, negara-negara maju tidak ragu-ragu menggunakan isu HAM sebagai prasyarat bagi kerja sama dan pemberian bantuan ekonomi. Dalam kaitan ini, Indonesia mengambil posisi dan kebijakan tegas bahwa pelaksanaan HAM tidak bisa dipaksakan dari luar. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia juga menolak keras setiap upaya negara-negara maju yang mengkaitkan dua masalah di atas.

Namun, meskipun pemerintah Indonesia menyadari akan pentingnya kebebasan negara untuk menentukan arahnya sendiri sesuai dengan kedaulatan yang dimilikinya, pada sisi lain pemerintah juga tidak bisa menutup mata atas tekanan dari luar untuk mengakhiri HAM. Oleh karena itu, politik luar negeri Indonesia dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dalam masalah HAM dan strategi yang mampu menangkal tekanan-tekanan tersebut. Sikap adaptif dan akomodatif perlu dikembangkan dalam menghadapi tekanan dan kritik dari pihak luar, yang tentu saja tetap diimbangi dengan pertimbangan kepentingan nasional Indonesia. Strategi demikian, misalnya, dapat berupa diplomasi yang lebih bersifat proaktif terhadap masalah HAM. Ini dilakukan dengan jalan menjelaskan pada berbagai kesempatan pertemuan bilateral atau multilateral antarnegara tentang kesungguhan dan usaha-usaha yang telah dilakukan Indonesia, termasuk juga berbagai kebijakan baru yang lebih memberikan perhatian pada upaya memajukan HAM. Melalui strategi ini diharapkan segala tantangan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia

di masa datang, yang semakin menuntut persyaratan-persyaratan tertentu dalam pelaksanaan HAM, dapat diatasi dengan baik.

Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa dengan segala kekurangan dan kelebihanannya, politik luar negeri Indonesia sedang menjalani perubahan cukup penting. Pilar politik luar negeri yang dikembangkan sejak lahirnya Republik Indonesia, yaitu nasionalisme dan penolakan terhadap setiap bentuk intervensi asing dalam masalah dalam dan luar negeri Indonesia, sedang memasuki perubahan yang cukup signifikan sejalan dengan perkembangan dunia yang cenderung menunjukkan tingkat saling ketergantungan yang tinggi.

KEPUSTAKAAN

- Acharya, Amitav. 1995. *Human Rights in South-east Asia: Dilemmas for Foreign Policy*. Eastern Asia Policy Papers No. 11. University of Toronto-York University, Joint Centre for Asia Pacific Studies. Ontario.
- Anwar, Dewi Fortuna. 1994. "Indonesia's Foreign Policy After The Cold War". *Southeast Asian Affairs*, ISEAS, Singapore.
- Bhagwati, Jagdish. 1964. *The Economic of Underdeveloped Countries*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Broek, Martin (ed.). 1995. *Stop Perdagangan Senjata ke Indonesia: Perspektif Eropa Tentang Perdagangan Senjata ke Sebuah Rezim Militer*. Jakarta.
- Davidson, Scott. 1994. *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*. Pustaka Utama Grafiti.
- Hoffmann, Stanley. 1981. *Duties Beyond Border: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*. New York: Syracuse University Press.
- Junhui, Jin. 1994. "An Analysis of the Clinton Administration's Foreign Policy". *International Studies*. CIIS, 4 Mei.
- Kausikan, Bilahari. 1993. "Asia's Different Standard". *Foreign Policy*, No. 92, Fall.
- McBeth, John. 1994. "Deadline Looming: Jakarta Tinkers with Labour Rules to Avoid US Retaliation". *Far Eastern Economic Review*. 24 Februari.
- Santoso, Amir dan Eep Saefulloh Fatah. 1994. "Hak Asasi Manusia dan Bantuan Luar Negeri". *Profil Indonesia* 1, CIDES.
- Tim Peneliti Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI. 1996/1997. *Kebijakan Politik Luar Negeri Republik Indonesia Menghadapi Kritik Barat di Bidang Lingkungan Hidup dan Tantangannya Bagi Indonesia*. Depok.
- Walsh, Pat. 1991. "Development and Human Rights; The Indonesian Case" dalam H. Da Costa (ed.), *Australian Aid to Indonesia*. Clayton, Centre of Southeast Asian Studies Monash University.
- Weatherbee, Donald E. 1995. "The Foreign Policy Dimensions of Subregional Economic Zones". *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16, No. 4, March.

Para Penulis

- **Ulil Abshar-Abdalla.**
Staf Peneliti pada Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (LAKPESDAM-NU), Jakarta.
- **Saiyud Kerphol.**
Ketua Tim Pengamat pada *the Asian Network for Free and Fair Elections* (ANFREL), Thailand.
- **J. Kristiadi.**
Wakil Direktur Eksekutif CSIS, Jakarta.
- **Rizal Mallarangeng.**
Staf Pengajar pada Institut Ilmu Pemerintahan (IIP), Jakarta.
- **Smita Notosusanto.**
Staf Pengajar pada Jurusan Hubungan Internasional FISIP-UI dan Program Studi Kajian Wanita, Universitas Indonesia, Jakarta.
- **Sindhunata.**
Pemimpin Redaksi Majalah Budaya *BASIS* dan Wartawan Harian *Kompas*, Jakarta.
- **Hetifah Sjaifudian.**
Pengamat masalah ekonomi rakyat, Yayasan AKATIGA Pusat Analisis Sosial, Bandung.
- **Natalia Soebagjo.**
Staf Pengajar pada Fakultas Sastra Cina dan FISIP-UI, Jakarta.
- **Ramlan Surbakti.**
Guru Besar FISIP, Universitas Airlangga, Surabaya.
- **Djoko Susanto.**
Staf Pengajar pada Program Pascasarjana Bidang Manajemen STIE IPWI, Jakarta.
- **Prijono Tjiptoherijanto.**
Guru Besar Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- **Jenderal TNI Wiranto.**
Menhankam/Panglima TNI.
- **Ganewati Wuryandari.**
Peneliti pada Puslit. Politik dan Pengembangan Wilayah (PPW) LIPI, Jakarta.

Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 10.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 35.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran, CSIS*.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160

Telepon: (021) 3865532 s/d 3865535; Fax: (021) 3847517; 3809641.